



Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

DANUTA WANIEK

Dylematy ładu medialnego RP

Standardy europejskie a praktyka polityczna

DANUTA WANIEK

Dylematy ładu medialnego RP



Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

DANUTA WANIEK

Dylematy ładu medialnego RP

Standardy europejskie a praktyka polityczna

Biblioteka
Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. A. F. Modrzewskiego



10064921

Kraków 2007

*Moim synom – Piotrowi i Ryszardowi
– książkę tę poświęcam*

Rada Wydawnicza Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrzakowski

Recenzje:

prof. dr hab. Janusz W. Adamowski
prof. dr hab. Wiesław Godzic
prof. dr hab. Teresa Sasińska-Klas



Jhw. 69513

Projekt okładki:
Joanna Sroka

Redaktor prowadzący:
Halina Baszak Jaroń

Adiustacja i korekta redakcyjna:
Kamila Żimnicka-Warchoł, Margerita Krasnowolska

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
Kraków 2007

ISBN: 978-83-89823-43-4

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Na zlecenie
Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ksw.edu.pl

Wydawca:
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2007

Sprzedaż prowadzi
Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.
Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków, tel./fax: (012) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Projekt typograficzny i łamanie:
Joanna Sroka

Druk i oprawa:
Tercja

Przedmowa	9
I. Dylematy filozoficzno-historyczne	11
1. Z historii walk o wolność słowa: przewidujący filozofowie.....	13
2. Przed czym ostrzega nas historia.....	33
II. Dylemat prawa, instytucji i rynku	
Konstytucyjne podstawy demokratycznego ładu medialnego: standardy europejskie a rzeczywistość medialna	47
1. Podstawy prawno-instytucjonalne ładu medialnego.	
Z kart przemian.....	49
2. Rynek prasowy i rynek mediów elektronicznych	
– cechy ustrojowe.....	57
III. Dylemat dobra wspólnego i interesu publicznego	
Pluralizm czy dualizm. Konstytucyjna kategoria „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”	67
1. Zagadnienia definicyjne	69
2. Interes publiczny w radiofonii i telewizji	77
IV. Dylemat prawa i polityki	87
1. O znaczeniu motywacji ideologicznych	89
2. Konflikt wokół wartości podstawowych	103
3. Konflikt wokół instytucji: media publiczne niezależne czy rządowe?	
Polityczny spór o Krajową Radę Radiofonii i Telewizji i jego efekty	115
4. Konflikt między etyką dziennikarską a wolnością prasy.	
Charakter i znaczenie podziałów politycznych.....	155
5. Rola Trybunału Konstytucyjnego w rozwiązywaniu konfliktów wokół ładu medialnego po „aferze Rywina”	177

V. Dylemat koncentracji kapitału w mediach	187
1. Czego oczekuje Unia Europejska?.....	189
2. Zagrożenia dla pluralizmu w płaszczyźnie ekonomicznej	209
3. Stosunki własnościowe na polskich rynkach medialnych	221
Rynek prasowy	221
Rynek mediów elektronicznych.....	229
 VI. Zakończenie. Kto będzie miał w Polsce wpływ na media?	247
 Aneks.....	259
 1. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	261
2. List otwarty Przewodniczącej KRRiT do uczestników Kongresu SLD przekazany 26 czerwca 2004 r. na ręce Leszka Millera	264
3. KRRiT w sprawie Informacji o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych (obszerne fragmenty)	266
4. List Przewodniczącej KRRiT Danuty Waniek do Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w sprawie Ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji	291
5. List Przewodniczącej KRRiT do Rzecznika Praw Obywatelskich profesora dr. hab. Andrzeja Zolla z prośbą o skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego	293
6. Wystąpienie poseł Danuty Waniek (Sojusz Lewicy Demokratycznej) 3 kwietnia 1998 roku podczas pierwszego czytania poselskich projektów uchwał:	
• o przestępczym charakterze systemu komunistycznego	
• w sprawie potępienia systemu totalitarnego.....	301

Szanowny Czytelniku,

oddaję w Twoje ręce książkę, w której – jak sądzę – podejmuję problematykę istotną z punktu widzenia funkcjonowania ładu medialnego w polskich uwarunkowaniach ustrojowych i politycznych. Opisywana materia stanowi próbę podsumowania doświadczeń ostatnich lat na tle wymagań, jakie stawia nam wszystkim obowiązujące prawo, już nie tylko krajowe, ale również Unii Europejskiej. Mam nadzieję, że książka ta będzie skromną cegiełką, dołożoną do olbrzymiego dorobku naukowego specjalistów z zakresu porządku medialnego.

W pewnych fragmentach *Dylematy ładu medialnego RP* są opisem obserwacji podążającej za wydarzeniami. Zakładam, że w niedługim czasie będzie okazja do pogłębionej syntezy, którą umożliwią wydarzenia polityczne.

Wykorzystując system wartości przyświecający III RP, a w szczególności nowy porządek prawny, zbudowaliśmy nowe rynki medialne – prasowy i mediów elektronicznych. Pomocne w tym dziele były standardy europejskie, które u progu lat dziewięćdziesiątych miały w naszym kraju niezwykle szansę naturalnego zakorzenienia się w nowym porządku medialnym. Na tle przeprowadzonej analizy rodzi się jednak smutna refleksja, że najpierw – pełni wolnościowej euforii – budowaliśmy nowy ład, który następnie w sferze politycznej z rozmysłem i skutecznie sami deformowaliśmy. Dotyczy to zwłaszcza tego segmentu ładu medialnego, który obejmuje media publiczne i KRRiT. Prawo i standardy były z nowej epoki, przyzwyczajenia, apetyty i metody – ze starej. Jak dotąd – przegrywają prawo i standardy. I choć u wejścia do Collegium Maius nasi przodkowie już dawno napisali, że rozum przed siłą stawiać należy, rzeczywistość dostarcza nam aż nadto przykładów na preferowanie tendencji odwrotnych. Świadczy o tym chociażby konflikt, który został wywołany wniesieniem do Sejmu ubiegłej kadencji projektu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji.

Dziś, z perspektywy czasu i nowych doświadczeń, widać, jak wielkie spustoszenie w całym systemie politycznym państwa przyniosła agresywna i często bezmyślna kampania przeciwko tej nowelizacji, rozpętana na kanwie różnorodnych interesów ekonomicznych i politycznych. Atmosfera tamtych wydarzeń może stanowić przyczynek do pogłębionej refleksji na temat, jak w Rzeczpospolitej politycy traktują organy demokratycznego państwa, ich rolę ustrojową i dorobek (patrz: krótka historia KRRiT).

Zawsze zwykłam zaczynać naprawę sytuacji od siebie i najbliższego otoczenia, stąd w pracy tej został opisany m.in. wysiłek, jaki w tych okolicznościach podjęła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Miał on prowadzić do unormowania codziennego merytorycznego i organizacyjnego jej funkcjonowania, do polepszenia jakości naszej pracy. A ponieważ reszta nie od nas zależała, pamiętam przeto klimat naszej ówczesnej codzienności. Nasze zmaganie się z całkiem przyziemnymi kwestiami (np. brakiem pieniędzy na realizację ustawowych zadań (!), zniszczenie bliskiej perspektywy na polepszenie warunków pracy) i rozgłaszanie o nas opinii, która w normalnych warunkach może być jedynie udziałem osób wyjętych spod prawa.

Mimo wszystko dokonaliśmy bardzo wiele. Ze smutkiem dziś przyznaję, że starania te, będące udziałem znakomitego kręgu fachowców, można skwitować znanym, sprawdzonym wielokrotnie powiedzeniem: „wykonaliśmy kawał dobrej, nikomu niepotrzebnej roboty”.

Książka ta jest również formą podziękowania za współpracę, skierowaną do wszystkich członków KRRiT i wszystkich pracowników Biura Rady. Na skutek okoliczności, w jakich przyszło mi zakończyć pracę w KRRiT, nie mogłam tego uczynić w powszechnie przyjętej formie.

Do książki dołączyłam ANEKS, w którym znajdują się dokumenty rozwijające ważne argumenty w toczonym sporze wokół KRRiT. Wśród nich znajduje się jeden nieprzystający bezpośrednio do zasadniczej treści *Dylematów ładu medialnego RP*. Jest nim jedno z moich wystąpień sejmowych, które uważam za niezwykle ważne, ponieważ oddaje nie tylko mój stosunek do kreowania polityki nienawiści i zemsty na przeciwniku politycznym. Mam nadzieję, że Czytelnik nie będzie miał mi tego za złe.

Na koniec chciałabym przytoczyć fragment swojej wypowiedzi w czasie wyjaśnień, które składałam jako przewodnicząca KRRiT przed sejmową komisją śledczą badającą tzw. aferę Rywina. Można ją potraktować jako *credo* przyświecające mi w momentach trudnych, a nawet ryzykownych wyborów:

„Mam socjaldemokratyczny punkt odniesienia do rzeczywistości społecznej i nie sędzę, abym kiedykolwiek zmieniła swoje poglądy. Mam nadzieję, że były one zawsze wyraziste i czytelne. Z całą mocą jednak stwierdzam, że swoją obecną pracę rozumiem jako służbę państwową, urzeczywistnianą w oparciu o konstytucję i ustawy, i nie zamierzam tego zmieniać”.

Dziś powtórzyłabym to samo.

Danuta Waniek

* Chodzi o zmianę – za te same pieniądze – siedziby KRRiT na bardziej nowoczesną i odpowiadającą warunkom BHP.

_____ Dylematy

_____ Rozdział pierwszy _____

filozoficzno-historyczne

*Albowiem jeśli za najlepszy uważa się ustrój
rzeczypospolitej, w której przy udziale głosów wszystkich
wspólnie ustanawia się obowiązki dla wszystkich
obywateli, to czyż nie będzie tyranią ten ustrój, w którym
jedna część, wyłączwszy całkowicie drugą, wydaje
zarządzenia, jakie chce, nie tylko dla siebie, lecz także dla
drugiej strony, powtarzając owe słowa: tak chcę, tak każę
– moja wola niech starczy za rację?*

Andrzej Frycz Modrzewski,
O poprawie Rzeczypospolitej, księga IV: O kościele

1. Z historii walk o wolność słowa: 1. PRZEWIDUJĄCY FILOZOFOWIE

Doktryna demokratycznego ładu medialnego, którą posługują się współcześnie uczestnicy dyskusji naukowych i politycznych, wywodzi się z liberalnej koncepcji praw człowieka i obywatela.

Koncepcja ta od początku naznaczona była zarówno dążeniem do określenia granic ingerencji państwa w życie obywatelskie, jak i znalezienia sposobu na społeczne uczestnictwo obywateli. Obywateli, którzy z różnych – obiektywnych i subiektywnych – przyczyn pozostają zróżnicowani i podzieleni na płaszczyznach ekonomicznej, doktryn religijnych, filozoficznej i moralnej, oraz z uwagi na aktywność polityczną. Mimo to w ramach umowy społecznej obywatele są skłonni stabilizować i dbać o podstawowe instytucje państwa racjonalnego – czyli ograniczającego swoją władzę wobec obywateli. Stąd wolność słowa i prasy w doktrynie liberalnej należały do fundamentalnych postulatów epoki, a sytuowane były zawsze w obszarze niezbywalnych praw człowieka i obywatela¹.

Poszukiwania w epoce oświecenia nowoczesnych podstaw funkcjonowania państwa i społeczeństwa sprawiły, że upowszechniane przemyslenia i postulaty filozofów znajdowały posłuch wśród ówczesnych polityków. W świetle powyższej konstatacji ważne jest to, że liberalizm kształtował się jako oferta ideologiczna mieszczaństwa dążącego do obalenia feudalizmu i absolutyzmu, w tym społeczeństwa stanowego, nierówności prawa i całego systemu przywilejów². U schyłku feudalizmu mieszczaństwo syg-

¹ Mowa o nowożytnej teorii prawa natury i koncepcji praw podmiotowych, których prekursorem był holenderski prawnik Hugo Grocjusz (1585–1646). „Zakładała ona, że podmiotowe prawa ludzkie nie wynikają z nadania jakiejkolwiek władzy państwowej, nie są też wynikiem monarszego przywileju, lecz biorą się z natury rzeczy i przysługują każdemu człowiekowi z chwilą urodzenia”, M. Wąsowicz, *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 132.

² Doktryna liberalna nie pojawiła się w intelektualnej próżni: prekursorką postulatów liberalnych była epoka oświecenia. Już wtedy poszukiwano sposobów na modernizację organizacji państwa i życia społecznego. Odwoływano się przy tym do prawa natury jako niezmiennego atrybutu człowieka. Jednakże nie w każdym przypadku z podobnym skutkiem. Reformy odgórne w sposobie organizowania państwa, inspirowane filozofią oświecenia, przeprowadziły Austria i Prusy (podobnie Rosja pod rządami Piotra I), Anglia podążała drogą ewolucyjną. Francja dokonała zmian w trybie oddolnym, rewolucyjnym, ponieważ król i jego ministrowie nie byli zdolni do przeprowadzenia reform. W miejsce władcy

nalizowało wzrost aspiracji politycznych, u których podstaw leżał awans społeczno-ekonomiczny, wynikający z rozwoju rzemiosła i handlu. Z dążeniami mieszczaństwa zaczęły się wkrótce identyfikować i inne grupy społeczne, ale przede wszystkim klasa prywatnych właścicieli, która głównie miała na celu zniesienie wszelkich przeszkód, utrudniających swobodny rozwój wolnej konkurencji i przepływu pieniądza.

Wspierający rewolucję mieszczańską filozofowie francuscy XVIII w. określali to dążenie jako potrzebę zniesienia wszelkich ograniczeń „sprzeczných z rozumem”. Z perspektywy czasu niektórzy autorzy uważają, że Wielka Rewolucja Francuska „była wymysłem filozofów i adwokatów XVIII stulecia”. Opierają się przy tym na analizach Alexisa de Tocqueville’a, który zachowania rewolucyjne postrzegał w sposób następujący: „filozofia zstąpiła w tłum i tu nabrała konsystencji i temperatury namiętności politycznej tak dalece, że ogólne i obiektywne teorie o naturze społeczeństw stały się codziennym tematem rozmów wszystkich próżniaków, że rozpałały nawet wyobraźnię kobiet i chłopów”³.

Przeobrażenia społeczno-gospodarcze otworzyły w Europie drogę rewolucyjnym przemianom ustrojowym i powstaniu państwa konstytucyjnego, którego mieszczański rodowód sprawił, że u jego podstaw legły teoria suwerenności narodu, katalog praw i swobód obywatelskich i zasada trójpodziału władz. Był to wyraz ogólnego przewrotu umysłowego, dokonującego się w Europie na przełomie XVIII i XIX w.⁴ Podobny proces urzeczywistniał się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Był on na ogół rozciągnięty w czasie, ale w efekcie doskonał republikański model państwa, obecny w praktyce politycznej do dziś.

„Wolność to możliwość podejmowania decyzji i działania zgodnie ze swym wyborem (...) Wolność przejawia się w myśleniu, wypowiedzianiu się,

suwerenem stał się lud. Filozofia oświecenia upowszechniała pogląd, że w miejsce zasad religijnych należy wprowadzić spisana konstytucję, która wskazywałaby zasady organizacji władzy państwowej i określała relacje między społeczeństwem i państwem. Więcej: M. Wąsowicz, *op. cit.*, s. 113 i n.; także: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 1994, s. 142 i n.

³ Cyt. za: P. Nowak, *Posłowie do polskiego wydania książki Hannah Arendt, O rewolucji*, przeł. M. Godyń, Warszawa 2003, s. 400.

⁴ Wiesław Skrzydło uzasadnia ten przewrót filozoficzno-ideologiczny w sposób następujący: „Jednym z istotnych czynników podkreślających i wzmacniających władzę feudałów była religia, Pismo Święte, które feudałowie wykorzystywali do ugruntowania swego panowania. Przydatna była w szczególności teza, że władza pochodzi od Boga, gdyż służyła ona do zwalczania dążeń rewolucyjnych, przejawów nieposłuszeństwa wobec władzy, traktowanych jako bunt wobec Boga i jego pomazańca na ziemi. Z tych też względów młoda burżuazja w swej walce z feudałami nie mogła posłużyć się Pismem Świętym, musiała odrzucić Biblię; by jednak nie dopuścić do powstania pustki ideologicznej, stworzyła światopogląd prawniczy, wysuwając go w miejsce Biblii. Pustkę tę miała zapełnić biblia narodu, którą stać się miała konstytucja”, *idem, Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 29.

w czynach, zachowaniu i innych formach. Myślenie, świadomość są niedostępne dla kontroli z zewnątrz. W tym obszarze człowiek ma wolność społecznie nieograniczoną” – tak definiował wolność myśli Adam Łopatka⁵. Jednakże podkreśla on, że inaczej ma się już p r a w o do swobodnego wyrażania opinii, przekonań lub wierzeń, ponieważ wolność w tym zakresie może być skutecznie ograniczona. „Ograniczenia te mogą pochodzić od innych osób, od różnych organizacji, a nawet przede wszystkim, od państwa”⁶.

Model prawa do swobodnego wyrażania opinii stworzyło przez dwieście lat szereg aktów o charakterze narodowym i międzynarodowym. Dotyczył on zawsze praw człowieka i obywatela.

W analizach poświęconych tej problematyce Adam Łopatka zauważył, że filozofia praw człowieka nabrała wtedy szczególnego znaczenia społecznego, gdy po koncepcję tę zaczęły oficjalnie sięgać władze państwowe⁷. Najwcześniej dano temu wyraz w amerykańskiej Karcie Praw Wirginii, przyjętej 12 czerwca 1776 r. Artykuł 1 tego dokumentu głosił, że „Wszyscy ludzie są z natury wolni i niezależni i posiadają pewne przyrodzone prawa”. Prawo do wolności prasy Karta uznała za jeden „z wielkich bastionów wolności”. W miesiąc później (4 lipca 1776) została uchwalona Deklaracja Niepodległości Trzynastu Stanów Zjednoczonych Ameryki, która ogłosiła m.in., że „wszyscy ludzie zostali stworzeni równi”.

W Europie rzecz wzięła swój początek od dzieł filozoficznych, przede wszystkim od myśli politycznej Johna Locke’a (1632–1704), który w *Dwóch traktatach o rządzie cywilnym* stwierdził, że każdy człowiek przychodzi na świat „z prawem do całkowitej wolności i nieograniczonego korzystania ze wszystkich uprawnień i przywilejów prawa natury w takim stopniu, w jakim są do tego uprawnieni wszyscy pozostali ludzie na świecie”⁸.

Związki między wolnością człowieka a wolnością słowa i prasy były uzasadniane i rozwijane przez dziesiątki lat, w szczególności przez filozofów i teoretyków angielskich, francuskich i niemieckich, z uwzględnieniem doświadczeń państwowych własnych społeczeństw. Podkreślano w nich wzajemną zależność wolności i równości.

Dzieła Jeremiego Bentham’a (1748–1832), Johna Stuarta Mill’a (1806–1873), Beniamina Constant’a (1767–1830), Alexisa de Tocqueville’a (1805–1859), Wilhelma von Humboldta (1767–1835) przeszły do historii myśli polityczno-prawnej, a kwintesencję ich liberalnych poglądów na wolności

⁵ A. Łopatka, *Prawo do swobodnego wyrażania opinii*, Warszawa 1993, s. 5.

⁶ *Ibidem*, s. 6.

⁷ A. Łopatka, *Jednostka, jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 7 i n.

⁸ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, przeł. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 222.

obywatelskie oddawało wskazanie na następujące zasady: nie należy rządzić zanadto; pozwólcie działać; własność, bezpieczeństwo i spokój; wolność sumienia, wyznania, myśli i słowa.

Upowszechnianiu nowych idei sprzyjało pojawienie się pierwszych gazet, które stały się narzędziem w przewyciężaniu starego, feudalnego, porządku i tym samym w poważnej mierze służyły rozwojowi nowych stosunków politycznych, produkcyjnych i społecznych. Przy pomocy prasy, siły postępu dopinały finału wielkiego zadania, jakim było dokonanie się pierwszej rewolucji przemysłowej, która w Europie burzyła feudalny styl życia i zaowocowała pojawieniem się nie tylko wolnej konkurencji na rynku gospodarczym, ale również rozwojem wolnej konkurencji na rynku idei. Kapitalizm wyzwalał potrzeby systematycznej informacji o aktualnych wydarzeniach, przede wszystkim do celów produkcyjnych i handlowych, co z kolei stymulowało rozwój technologiczny (np. zmodernizowanej sieci połączeń pocztowych), a także zapoczątkowanie nowoczesnej technologii poligrafii i produkcji papieru. Ducha wczesnego kapitalizmu cechowała bez wątpienia zdobywczość (kampanie handlu dalekosiężnego), przedsiębiorczość kapitałowa i żądza zysku. W tych warunkach rzetelna informacja musiała stawać się towarem o szczególnym znaczeniu. Jak ważnym – pokazywała nam znamienna scena z filmu Andrzeja Wajdy *Ziemia obiecana*, w której na pogrzebie Bucholca kondukt żałobny zelektryzowała wiadomość o podniesieniu cen bawełny.

Dzieje prasy w Europie i Ameryce Północnej to jednocześnie historia walki o wolność prasy, a także o zniesienie cenzury, która w Europie pojawiła się wkrótce po wprowadzeniu przez Johanna Gutenberga (ok. 1399–1468) czcionek i prasy drukarskiej w Europie⁹.

⁹ Często podaje się uproszczoną informację, że Gutenberg był wynalazcą czcionek drukarskich w Europie. Między innymi A.C. Crombie przypomina, że ojczyzną druku były Chiny ok. VI w. „W Europie po raz pierwszy użyto drzeworytu do skomplikowanych inicjałów w rękopisach w klasztorze Engelberg w 1147 roku; druk z bloków pojawił się w Rawnie w roku 1289 i rozpowszechnił się w całej Europie w ciągu XV w.; ruchomą czcionkę metalową zastosowano w końcu XIV w. w Limoges w roku 1381, a potem w Antwerpii w roku 1417 oraz w Awinionie w roku 1444. Zaletą odlewanej czcionki metalowej było to, że z jednej formy można było odlać setki sztuk (...) Chociaż pierwsza wiadomość o takiej czcionce w Europie pochodzi z Niderlandów, to jednak udoskonalony typ tej czcionki został wprowadzony w Moguncji. W Moguncji pomiędzy rokiem 1447 a 1455 Gutenberg i jego towarzysze wprowadzili zamiast starej metody odlewania czcionki w piasku, najpierw metalową formę dla czcionek ołowianych, następnie udoskonalili matryce oraz wyrób czcionki miedzianej. Były to w drukarstwie wynalazki niezmiernie doniosłe i dopiero one umożliwiły rozpowszechnianie książek na wielką skalę”, A.C. Crombie, *Nauka średniowieczna i początki nauki nowożytnej*, Warszawa 1960, s. 247.

Za pierwszy akt cenzorski¹⁰ uważany jest nakaz papieża Innocentego VIII z 1487 r., polecający uprzednie przedstawienie kurii rzymskiej każdego dzieła przeznaczonego do druku. W 1543 r.¹¹ z nakazu Pawła IV powstał pierwszy papieski indeks ksiąg zakazanych (*Index librorum prohibitorum*), który zabraniał wydawania i czytania w szczególności pism przedstawicieli, wywodzących się z grona reformatorów – Jana Husa, Johna Wyclifa, Martina Lutra i Thomasa Münzera. Na podstawie tego indeksu stosowano ścisłą cenzurę, a zakazanymi odstępstwami od niej zajmowała się inkwizycja¹².

W 1571 papież Grzegorz XIII powołał Kongregację Kardynałów, która miała uzupełniać listę ksiąg zakazanych (została zawieszona dopiero w 1917 r., a jej kompetencje przejęło Święte Oficjum).

Cenzurze na gruncie polskim poddany został pisarz polityczny i dyplomata – Andrzej Frycz Modrzewski (1503–1572), autor postępowego dzieła *O poprawie Rzeczypospolitej*, wydanego w 1551 r. w drukarni Łazarza Andrysowicza w Krakowie. Składało się ono z pięciu ksiąg: *O obyczajach*, *O prawach*, *O wojnie*, *O kościele* i *O szkole*. Dwie ostatnie zostały jednakże „zatrzymane przez cenzurę kościelną, były na ówczesne czasy dla przedstawicieli hierarchii kościelnej za nowatorskie”¹³. Dzieło *O poprawie Rzeczypospolitej* znalazło się na indeksie, ale – mimo represji ze strony hierarchii kościelnej i nuncjusza apostolskiego Alojzego Lippomano – król Zygmunt August wziął Modrzewskiego pod opiekę, „wyłączwszy spod jurysdykcji kościelnej”¹⁴. Przypomnijmy, że to właśnie Modrzewski postulował jako jeden z pierwszych w Europie „uobywatelenie mieszczan i chłopów przez uczynienie ich równymi wobec prawa”¹⁵.

¹⁰ Władysław Wolert (1890–1946) pisze, że w 1478 r. „uniwersytet w Kolonii zwrócił się do Rzymu o pomoc w sprawie zwalczania pism heretyckich. Tej pomocy Stolica Apostolska udzieliła jak najchętniej. Brevem papieża Sykstusa IV z 1479 uniwersytet koloński otrzymał moc wprowadzania cenzury kościelnej i karania drukarzy, jako też kupujących i czytających zakazane książki wszelkimi karami, jakie były naówczas w użyciu”, W. Wolert, *Szkice z dziejów prasy światowej*, Kraków 2005, s. 38.

¹¹ Według W. Wolerta *Index* wprowadzono w 1559 r., *ibidem*.

¹² *Index librorum prohibitorum* został przez Kościół katolicki zniesiony dopiero w 1966 r., źródła podają, że w ostatniej jego edycji znajdowało się 4126 ksiąg, a wśród nich m.in. autorzy: Rousseau, Darwin, Hugo, Kant, obaj Dumasowie, Sand, Zola, Sartre, Stendhal. Wśród ksiąg zakazanych znalazły się dzieła M. Reja, A.F. Modrzewskiego, M. Kopernika i A. Mickiewicza.

¹³ Z. Pietrzyk, „*Księgi naszego Andrzeja Fricza nie potrzebują zalecenia*.” *Andrzej Frycz Modrzewski (ok. 1503–1572), „Państwo i Społeczeństwo”* 2003, nr 3, s. 47.

¹⁴ J. Kracik, *Wołający na puszczy prekursor*, „Państwo i Społeczeństwo” 2003, nr 3, s. 13. Książki Modrzewskiego drukowali arianie, por.: A. Brückner, *Różnowiercy polscy*, Warszawa 1962; również: S. Piwko, *Frycz Modrzewski – Naprawa państwa i Kościoła*, [w:] *Filozofia polska*, red. H. Krahelska, Warszawa 1967.

¹⁵ A. Walicki, *Trzy patriotyzmy. Polskie zmagania z wolnością*, Kraków 2000.

Tradycja walki z niewygodnymi poglądami dotyczy nie tylko władz kościelnych. Jak pisze Katarzyna Pokorna-Ignatowicz, cenzurowaniem zajmowała się również władza świecka. „Zinstytucjonalizowaną cenzurę, czyli kontrolę sprawowaną przez specjalne w tym celu utworzone urzędy, zaczęto wprowadzać w państwach europejskich w XV–XVI w., aby zapobiec rozpowszechnianiu się ksiąg i druków, których liczba zwiększała się po wynalezieniu druku. Katalog środków kontroli był szeroki: od przywilejów wydawniczych dla drukarni po surowe represje wobec drukarzy, autorów, kolporterów i czytelników”¹⁶.

Mimo prób kontroli i reglamentacji wolności słowa prasa w Europie rozwijała się od początku XVII w. Za kolebkę gazety pisanej uważa się Włochy, a zwłaszcza centrum handlowe – Wenecję. Większość badaczy wywodzi nazwę „gazeta” z języka włoskiego (*gazetta* oznaczała drobną monetę, którą w średniowiecznej Wenecji płacono za druki). W Niemczech pierwsze gazety zaczęły ukazywać się w Norymberdze, a najwcześniejsza z nich pochodzi z 1512 r. Wydawał ją podróżnik, a potem prawnik Christoph Scheure, który przekazywał w ten sposób nowinki z wielkich domów kupieckich i giełdy. Pałeczkę po nim przejęły dwa domy handlowe w Augsburgu: Welserów i Fuggerów, które w drugiej połowie XVI w. zaczęły wydawać gazetę pisaną. „Kantory tych domów były po prostu biurami korespondencyjnymi, zbierającymi wiadomości do rozesłania abonentom. Traktowano to w sposób zawodowy; należało to do interesu kupieckiego (...) Gazeta Fuggerów (*Ordinari Zeitung*), aczkolwiek powszechność jej była ograniczona, niemniej jednak na owe czasy była gazetą wybitną”¹⁷.

W Niemczech za najstarszą gazetę drukowaną uchodzi „Strassburger Relation” z 1609 r.¹⁸, w Bazylei rozpoczęto wydawanie gazety w 1610 r., w Berlinie w 1617, a we Frankfurcie nad Menem w 1617. W Holandii pierwsze gazety (ok. 1616) przynosiły wiadomości z giełdy, polityki i handlu. W Anglii, za prekursora prasy uznaje się pismo periodyczne, nazwane „*Weekly Newes*”, które ukazało się w 1622 r. We Francji gazety pisane, jeszcze nie drukowane – zwały się *nouvelles à la main* (1631), a ich autorów interesowała przede wszystkim kronika skandali towarzyskich.

¹⁶ K. Pokorna-Ignatowicz, *Odpowiedzialna wolność „czwartej władzy” w katolickiej doktrynie medialnej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2006, nr 1, s. 161. Liczne źródła historyczne wspominają, że po cenzurę (i tajną policję) sięgnął w sposób systemowy Napoleon Bonaparte; razem z jego wojskami przeniosła się ta forma kontroli na teren Księstwa Warszawskiego.

¹⁷ W. Wolert, *op. cit.*, s. 53–54.

¹⁸ Niemieckie źródła podają, że gazeta wydawana w Strassburgu przez Johana Carolusa ukazała się po raz pierwszy już w 1605 r. i dlatego jest uważana za pierwszą gazetę na świecie, a Niemcy jako kraj pochodzenia gazet (*Ursprungsland*); różne źródła podają też różne daty ukazywania się pierwszych gazet w Europie.

W Portugalii pierwsza gazeta ukazała się w roku 1641, w Szwecji w 1645, a w Rosji ukazała się najpóźniej, były nią moskiewskie „Wiedomości”, którą powołał do życia Piotr Wielki 2 stycznia 1703 r. „Car sam ją redagował, a nawet niekiedy sam robił korektę”¹⁹.

W Polsce pierwszą gazetą był „Merkuriusz Polski Ordynaryjny”, wydawany dla „informacji pospolitej”, najpierw w 1661r. w Krakowie (z inicjatywy dworu króla Jana Kazimierza), a potem w Warszawie. Nakład oceniany jest przez badaczy historii prasy na 100–250 egzemplarzy.

Od sierpnia 1718 r. w Królewcu drukarz Jan Dawid Cenquier zaczął wydawać „Pocztę Królewiecką”. Na skutek braku zainteresowania gazeta przestała się ukazywać dwa lata później.

W 1729 r. w Warszawie zaczął wychodzić tygodnik „Nowiny Polskie”, nazwany wkrótce „Kurierem Polskim”. Ukazywał się przez 30 lat. Od 21 marca 1765 r. do końca 1785 r. wychodził również w Warszawie dwa razy w tygodniu ośmiostronicowy „Monitor” – pismo stronnictwa reformatorskiego, wspierającego króla Stanisława Augusta Poniatowskiego. Od początku był „szkołą ideologii oświecenia polskiego (...) głosił hasła tolerancji religijnej, moralności naturalnej, opartej na rozumowych przesłankach, zgodnych z tezami Locke’a i innych filozofów oświecenia. W argumentacji tez „Monitora” posługiwano się cytataми z Woltera, Rousseau i innych (...) Propagowano nauki eksperymentalne, edukację świecką”²⁰. W „Monitorze” regularnie pisali Franciszek Bohomolec i Ignacy Krasicki.

Historyk Józef Gierowski nazwał „Monitor” najważniejszym polskim „czasopismem moralnym, który krytykował istniejące w Polsce stosunki i starał się, zgodnie z założeniami oświecenia, podważyć zasadność istniejących przedziałów stanowych”²¹. Dotyczyło to zwłaszcza staropolskiej ideologii, która pojęcie wolności ograniczała do „narodu szlacheckiego”.

Piotr Wandycz, opisując polską, oświeconą wolność podkreśla, że to właśnie ówczesna prasa stała się głównym propagatorem reform, a w 1774 r. „liczba tytułów gazet codziennych i czasopism podskoczyła do cztertnastu”²².

Tadeusz Korzon wskazuje w jednej ze swych rozpraw na rolę, jaką odgrywała w drugiej połowie XVIII w. „grupa postępowców”, którzy przyświecali „zaśniedziałemu w staroświecczyźnie społeczeństwu odblaskiem nowych idei, wygłaszanych przez encyklopedystów i tak zwanych wówczas filozofów, z którymi się znają, korespondują, czasem obcują osobi-

¹⁹ W. Wolert, *op. cit.*, s. 86.

²⁰ Szerzej na ten temat: M. Klimowicz, *Oświecenie*, Warszawa 1998, s. 93–101.

²¹ J.A. Gierowski, *Historia Polski 1764–1864*, Warszawa 1987, s. 55.

²² P.S. Wandycz, *Cena wolności*, Kraków 2003, s. 186.

ście". Dalej dowiadujemy się, że na prośby płynące z Polski (w szczególności od ideologa konfederacji barskiej Michała Wielhorskiego)²³, Rousseau i Gabriel de Mably²⁴ pisali „prawodawstwo dla Polski”, a T. Korzon podkreśla „dobroczynny wpływ tych modnisiów na przebieg sprawy włościańskiej, na zmianę stosunków z mieszczanami, na rozwój przemysłu, na reformy finansowe. W dziedzinie prawa państwowego pragną oni wzmocnienia władzy, usunięcia anarchii, zaprowadzenia policji na wzór rządnych krajów”²⁵.

Również Teresa Bogucka zauważa, że do Rzeczypospolitej „docierały dzieła wielkich filozofów angielskich i francuskich: Bacona, Locke’a, Woltera, Monteskiusza. (...) Na łamach ukazujących się wtedy czasopism, jak „Monitor” (...) „Zabawy Przyjemne i Pożyteczne”, „Pamiętnik Historyczno-Polityczny”, toczyły się ożywione dyskusje na te tematy”²⁶.

W 1774 r. ukazały się pierwsze numery konserwatywnej „Gazety Warszawskiej”, redagowanej przez księdza Stefana Łuskinę, który na jej łamach upowszechniał poglądy antyosiwieceniowe²⁷. Po wybuchu Rewolucji Francuskiej ksiądz Łuskiną związał się z przyszłymi targowiczami.

1 stycznia 1791 r. J.U. Niemcewicz, J. Weyssenhoff i T. Mostowski powołali do życia „Gazetę Narodową i Obcą”, która miała nowoczesny charakter, zarówno w formie, jak i w treści. Jej redaktorem był mieszczanin warszawski Stanisław Szymański. Gazeta „propagowała hasła sojuszu szlachecko-mieszczańskiego, podawała obfite wiadomości zagraniczne, zwłaszcza z Francji, usiłując z powodzeniem nakłonić umysły do akceptacji przygotowywanej ustawy majowej”²⁸. (Znane były już wtedy postulaty Adama Rzewuskiego, który w ten sposób wyjawiał swoje poglądy: „O, jak-

²³ M. Wielhorski w swych pracach przyznawał, że częścią narodu jest również „pospólstwo, któremu z tego powodu należy się przyznanie praw politycznych, M. Wielhorski, *O przywróceniu dawnego rządu według pierwsiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*, b.m. 1775, s. 305.

²⁴ Właściwie Gabriel de Bonnot de Mably – polityk i pisarz francuski, który Rzeczypospolitej poświęcił rozprawę z 1781 r. pt. *O rządzie i prawach Polski*. To on twierdził, że punktem wyjścia do naprawy państwa jest rozdzielenie władzy wykonawczej od ustawodawczej. Zob.: S. Wójcik, *Liberum veto*, s. 60–61.

²⁵ T. Korzon, *Odrodzenie w upadku. Wybór pism historycznych*, Warszawa 1975, s. 305.

²⁶ T. Bogucka, *Dawna Polska. Narodziny, rozkwit i upadek*, Warszawa 1998, s. 406–407.

²⁷ Przypomnijmy, że reformy oświecenia w Polsce ograniczały – jak w całej Europie – przywileje bogato uposażonego duchowieństwa. W 1773 r. papież Klemens XIII skasował w Polsce niezwykle zasobny zakon jezuitów. Przejęcie dóbr zakonu na rzecz państwa umożliwiło powołanie Komisji Edukacji Narodowej i stworzenie szkolnictwa państwowego. Tendencjom oświeceniowym sprzyjała część najlepiej wykształconego duchowieństwa (m.in. Ignacy Krasicki, Adam Naruszewicz, Hugo Kołłątaj, Grzegorz Piramowicz, Stanisław Staszic, Antoni Popławski, Michał Poczeb, Karol Wyrwicz). Por. także J. Myśliński, *Kalendarium polskiej prasy, radia i telewizji*, Warszawa 2004, s. 15–16.

²⁸ M. Klimowicz, *op. cit.*, s. 445 i n. Autor pisze: „Bujny rozkwit czasopiśmiennictwa w stolicy i na prowincji przerwała targowica, uległy wtedy likwidacji postępowe pisma, takie jak »Pamiętnik« i »Gazeta Narodowa i Obca«, inne zostały zawieszono”, *ibidem*, s. 446.

bym żądał, aby żadnej klasy uprzywilejowanych ludzi nie było, aby miasto chłopów i mieszczan byli tylko ludzie i Polacy”²⁹. Gazeta ta stanowi do dziś dla badaczy kopalnię wiedzy na temat ówczesnych wydarzeń³⁰.

We wrześniu 1792 r. we Lwowie ukazał się pierwszy numer „Dziennika Patriotycznych Polityków”, drukowany w znanej wówczas lwowskiej drukarni Antoniego Pillera. To pismo polityków galicyjskich łączone jest z nazwiskami Michała Harasiewicza i Wawrzyńca Surowieckiego, poniosło wielkie zasługi w krzewieniu myśli patriotycznej na tym terenie. Ukrytym mecenasem dziennika był Józef hr. Ossoliński, twórca Zakładu Narodowego im. Ossolińskich³¹. W historii prasy polskiej jest dowodem na to, że nie tylko w Warszawie rozwijano ożywioną działalność wydawniczą, aczkolwiek to stolica w czasach Sejmu Czteroletniego wiodła prym na tym polu.

Sytuacja ta w dużej mierze była skutkiem rozwoju politycznego. Tadeusz Korzon pisał, że w tym czasie ukazywały się „broszury, książki, świstki ulotne w takiej mnogości, że drukarnie zamówieniom wystarczyć nie mogły, że redaktorowie czasopism nie są w stanie zużytkować gromadzącego się po redakcjach materiału, a ta ogromna literatura polityczna, zrodzona w ciągu trzech lat mniej więcej, szerzyła prawie jednomyślnie idee reformy, głosiła niepodległość, podniecała wciąż uczucia patriotyczne”³².

Spośród innych pism o większym znaczeniu z tego okresu należy wymienić „Korespondenta Warszawskiego” i miesięcznik, ukazujący się pod wspomnianą już wcześniej nazwą „Pamiętnik Historyczno-Polityczny”³³.

²⁹ A. Rzewuski, *O naprawie rządu republikańskiego myśli*, Warszawa 1790, t. 2, s. 73–74.

³⁰ Przytaczana jest często jako źródło np. przez Marię Pasztor, autorkę książki *Hugo Kołłątaj na Sejmie Wielkim w latach 1791–1792*, Warszawa 1991.

³¹ Prasoznawca Zbigniew Bajka uważa lwowski „Dziennik Patriotycznych Polityków” za pierwszy dziennik, wydawany na ziemiach polskich; pisze, że gazetę trzeba łączyć z konkretnymi wydarzeniami i osobistościami: „W listopadzie 1792 roku bawi we Lwowie Tadeusz Kościuszko, odbywa tu spotkania, prowadzi także – nierzadko sekretne – spotkania. Niecały miesiąc później powstaje DPP, a kiedy zaczyna się powstanie, we Lwowie tworzy się komitet ds. zebrania środków w celu ufundowania korpusu ochotników na pograniczu Wołynia. Ossoliński, który miał już doświadczenie dziennikarskie, ponieważ pisywał do »Monitora« i »Zabaw Przyjemnych i Pożytecznych«, znany z postawy patriotycznej, był zaprzyjaźniony z T. Kościuszką. Stąd DPP »zajmował się nader gorliwie sprawami Kościuszki i drukował wiadomości wprost od niego lub od jego otoczenia obozowego pochodzące«. Grono osób, wydających DPP przedstawiało się jako towarzystwo, które »składa się z wielu osób uczonych i jest spójne związkiem umiętniczym nie tylko z różnymi mężami, literaturą, polityką i krytyką wsławnymi, ale także z całymi towarzystwami uczonemi, wydawnictwem dzienników politycznych bawiącemi się: że tedy rzecz każdą wtedy dopiero w swoim dzienniku umieści, gdy jej ścisła rozważa przez wszystkie towarzystwa członki poprzedzi«”, Z. Bajka, *Mało znane fakty na temat pierwszego polskiego dziennika*, www.wirtualnemedial.pl, 12 sierpnia 2007.

³² T. Korzon, *op. cit.*, s. 317.

³³ Publicystyką o charakterze republikańskim wyróżnił się wówczas Józef Pawlikowski, późniejszy sekretarz Tadeusza Kościuszki. Jego książki pt. *Myśli polityczne dla Polski* oraz *O poddanych polskich pełne były radykalnych postulatów*, m.in. całkowitego uwłaszczenia chłopów, nadania im ziemi na własność albo przynajmniej w dzierżawę; autor przyjmował monteskiuszowski podział władz. W krytyce anomalii ustrojo-

Rozbiory sprawiły, że dopiero pod koniec XIX w., a w każdym razie już po powstaniu styczniowym, pojawiły się nowe tytuły prasy polskiej³⁴.

Od pojawienia się na naszym kontynencie pierwszych gazet zaczęła się też dyskusja filozoficzno-polityczna, która miała wskazać granice ingerencji państwowej w wolność prasy oraz odpowiedzieć na pytanie, na co rządzący nie mogą sobie pozwolić, jeżeli mają być respektowane prawa obywatelskie. Od zarania tej dyskusji podstawowym wrogiem wolności prasy było jej licencjonowanie i cenzura prewencyjna.

Walka o wolność prasy najwcześniej rozpoczęła się w Anglii: w 1649 r. partia lewellerów³⁵ – złożona „wyłącznie z ludzi niskiego stanu”³⁶ – w skierowanej do parlamentu petycji posłużyła się następującą argumentacją: „Jeśli rząd chce postępować słusznie i w zgodzie z przyjętymi zasadami, to nieodzowne jest, by wysłuchał wszystkich poglądów i zapoznał się ze wszystkimi zasadami. To zaś umożliwia jedynie wolność prasy”³⁷.

Jednym z pierwszych, który zabrał głos w sprawie licencjonowania prasy, był angielski pisarz i poeta John Milton. W 1644 r. skierował do parlamentu angielskiego apel, zamieszczony w traktacie *Areopagitica*, w którym zajmował się przede wszystkim wolnością prasy: przekonywał, że licencjonowanie druku jest szkodliwe, ponieważ powoduje ubożenie kultury i dobrych obyczajów. Wskazywał także na „fikcyjność ab-

wych Rzeczypospolitej Pawlikowski szedł znacznie dalej niż czołowi przedstawiciele polskiego oświecenia – Staszic i Kołłątaj. W literaturze przedmiotu Janina Zakrzewska słusznie zauważa, że na terenach Polski nie było „procesów o szerokim zasięgu społecznym, które w innych krajach niosło za sobą mieszczaństwo, a które wiodły do autonomizacji kultury narodowej wobec religii i organizacji państwowej wobec Kościoła”, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 193. Konstanty Grzybowski, analizując przed laty przyczyny niepowodzenia dzieła naprawy państwa wskazywał na ograniczony charakter reform, ponieważ nie dopuszczały one rewolucji społecznej, nie uwzględniały przyznania pełnych praw mieszczaństwu i chłopom. Autor ten podkreślał, że część polskiej arystokracji wołała utratę przez Polskę państwowości niż rewolucję społeczną. Należy pamiętać, że hasła wolności myśli, słowa i prasy mogły być realizowane jedynie w warunkach równości wszystkich wobec prawa. Por. K. Grzybowski, *Ojczyzna. Naród. Państwo*, Warszawa 1970.

³⁴ T. Goban-Klas, *Zarys historii i rozwoju mediów*, Kraków 2001, s. 121 i n.

³⁵ Elementem przemian rewolucyjnych w Anglii w czasach Cromwella były silne ruchy egalitarne, a wśród nich ruch diggerów i lewellerów. Oba nurty postulowały równość praw bez względu na cenzus majątkowy, poszanowanie godności ludzkiej i sprawiedliwość społeczną. I choć rewolucja angielska nie miała charakteru typowej rewolucji mieszczańskiej, to program lewellerów zawierał hasła typowe dla późniejszych, kontynentalnych rewolucji ustrojowych. Opisując hasła programowe ruchu lewellerów, M. Jelenkowski podkreśla, że w jego szeregach „znaleźli się reprezentanci miejskiego plebsu, drobnych rzemieślników i kupców, a także wolnego chłopstwa, z którego rekrutowali się szeregowi żołnierze O. Cromwella. (...) Według idei demokratycznych lewellerów lud powinien być jedynym suwerenem, gdyż posiada wszelkie atrybuty – z prawem reprezentacji włącznie – do sprawowania władzy w imieniu państwa”. M. Jelenkowski, *Z dziejów demokracji – obserwacje i uwagi*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki*, t. 1, Lublin 1996, s. 307–309.

³⁶ H. Arendt, *op. cit.*, s. 49.

³⁷ M. Kunczik, A. Zipfel, *Wprowadzenie do nauki o dziennikarstwie i komunikowaniu*, przeł. J. Łoziński, W. Łukowski, Warszawa 2000, s. 70; H. Arendt, *op. cit.*

solutnie szczelnej cenzury, która, wprowadzana przez ludzi o duszach niewolników, prowadzić może do dławienia prawdy”³⁸. Nie ulega wątpliwości, że jego poglądy przysłużyły się do podjęcia historycznych decyzji. Od 1688 to parlament stał się w Anglii najwyższą instancją kontroli nad prasą, a zniesiono ją w ten sposób, że w 1695 r. nie odnowiono *Licensing Act*. Poglądy Milтона odniosły zwycięstwo, choć – oczywiście spory wokół prasy na tym się nie zakończyły, ale już na innym poziomie dyskursu³⁹.

Podobna argumentacja zostanie 150 lat później podjęta przez niemieckiego uczonego Wilhelma von Humboldta, aczkolwiek droga do wolności prasy w Niemczech była znacznie dłuższa i trudniejsza.

Wilhelm von Humboldt – teoretyk i praktyk władzy państwowej – swoje poglądy na temat wolności słowa i prasy osadził na postępowym spostrzeżeniu, że o rozwoju społeczeństwa decyduje bogactwo jego różnorodności. W swoim głównym dziele *Koncepcje zmierzające do próby określenia granic działalności państwa* napisał, że „wielką zasadą przewodnią, do udowodnienia której wszystkie argumenty (...) zmierzają, jest absolutne i istotne znaczenie rozwoju ludzkiego w całym bogactwie jego różnorodności”. W kolejnych rozważaniach uczynił dalszy krok stwierdzając, że pierwszym warunkiem wolności słowa i prasy jest zastąpienie cenzury prewencyjnej przez odpowiedzialność wobec sądu. Jednakże nad wolność słowa i prasy przedkładał interes państwa. Swoje myśli na ten temat wyłożył jasno w liście do kanclerza Karla von Hardenberga z 9 stycznia 1816 r.⁴⁰

³⁸ *Ibidem*, s. 70. Por. także: R. Bartoszcze, *O wolności wypowiedzi*, [w:] *Media – Władza – Prawo*, Kraków 2005, s. 29. Należy pamiętać, że wśród filozofów angielskich na temat cenzury wypowiadano również poglądy, wskazujące na jej pozytywne cechy ze względu na dobro państwa. Reprezentantem takiej teorii był zwolennik absolutnej władzy państwowej Thomas Hobbes (1588–1679) – autor *Lewiatana*, w którym zawarł swoją teorię państwa. Hobbes ostatecznie padł ofiarą walk, rozpętanych wokół zmian systemowych w Anglii i rządów O. Cromwella, ponieważ w latach restauracji jego dzieła zaliczono do książek szkodliwych, *Lewiatan* został publicznie spalony na dziedzińcu Uniwersytetu w Oksfordzie w trzy lata po jego śmierci.

³⁹ Niezależni sprawozdawcy parlamentarni funkcjonowali w Anglii już od 1771 r., co niewątpliwie miało związek z tym, że u schyłku XVIII w. parlament stał się najważniejszym organem władzy państwowej. Na tradycje wolnościowe Anglii składają się do dziś takie akty prawne, jak: Wielka Karta Wolności z 1215 r.; Petycja prawa z 1628 r. (*Petition of Right*); Ustawy dotyczące praw jednostki z 1679 r. (*Habeas Corpus Act*) i tolerancji religijnej z 1689 r. (*Tolerantion Act*); Bill o prawach z 1689 r. (*Bill of Rights*) i Ustawa sukcesyjna z 1701 r. (*Act of Settlement*).

⁴⁰ Książka *Koncepcje zmierzające do próby określenia granic działalności państwa* (*Ideen zu einem Versuch, die Graenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*) ukazała się ze względów cenzuralnych dopiero po śmierci K.W. von Humboldta we Wrocławiu w 1851 r. Cytowane wyżej przemyślenia zamieszczone zostały w rozdz. II. Podaję za: M. Maneli, *Historia doktryn polityczno-prawnych XIX w.*, cz. 1, Warszawa 1964, s. 205–207.

W doktrynie ocenia się, że von Humboldt był przede wszystkim praktykiem, a jego poglądy na temat wolności słowa drukowanego nie były tak śmiałe, jak filozofów angielskich czy francuskich.

Na gruncie filozofii francuskiej wyróżniały się przemyślenia pisarza i polityka B. Constant'a, który w swoich rozprawach bronił wolności prasy, dowodząc, że cenzura w każdych warunkach oznacza utrzymywanie samowoli i despotyzmu. Wolność prasy traktował za podstawową gwarancję jawności życia publicznego, wolności obywateli i niezawisłości sądów. W 1872 r. opublikował rozprawę *Wykładnia polityki konstytucyjnej*, w której wyłożył po raz pierwszy w Europie analizę założeń ustroju demokratycznego w oparciu o podstawowe kanony liberalizmu. „Constant był pierwszym teoretykiem prawa konstytucyjnego, który tak dokładnie zajął się pozytywnymi wolnościami obywatelskimi. W dziele jego nie mówi się o wolności, czy nietykalności osobistej, wolności wyznania i sumienia, wolności prasy i stowarzyszeń oraz własności prywatnej, ale definiuje się owe pojęcia”⁴¹.

Wiele mów i rozpraw poświęcił tej kwestii kilkadziesiąt lat później angielski filozof i ekonomista John Stuart Mill. Za fundamentalny problem polityczny uważał on znalezienie granicy ingerencji rządu w prawa obywateli. W dziele *O wolności* stwierdził, że jeżeli „zmuszamy jakąś opinię do milczenia, nie możemy być pewni, że jest ona prawdziwa. Zaprzeczyc temu oznacza własną nieomyślność”.

W obawie, aby dogmat nie zdusił „rozwijania się rzeczywistych i gorących przekonań wyrosłych z rozumu lub osobistego doświadczenia”, swój punkt widzenia na tę kwestię wyłożył w sposób następujący:

„Celem niniejszego szkicu jest stwierdzenie jednej bardzo prostej zasady, która winna przyświecać wszelkim próbom kontrolowania lub przymuszania jednostki przez społeczeństwo, bez względu na to, czy używa ono siły fizycznej w postaci sankcji prawnych, czy też przymusu moralnego opinii publicznej. Zasada ta brzmi, że jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie przez ludzkość indywidualnie lub zbiorowo swobody działania jakiegokolwiek człowieka jest obrona, że jedynym celem, dla osiągnięcia którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych. Jego własne dobro fizyczne lub moralne, nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem”⁴².

Nic więc dziwnego, że Mill bodajże jako pierwszy wśród teoretyków liberalizmu wskazywał na konieczność zagwarantowania praw mniejszości

⁴¹ J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1984, s. 328.

⁴² J.S. Mill, *O wolności*, przeł. M. Ossowska, A. Kurlandzka, Warszawa 1959, s. 129.

jako niezbędnej przesłance funkcjonowania demokracji, opartej na rządach większości⁴³. Stał na stanowisku, że wolność ludzka jest niepodzielna. Stąd we współczesnej doktrynie można znaleźć oceny, że „Mill był genialnym twórcą teorii i dokonał rewolucyjnego przewartościowania tradycyjnych ideałów demokracji, z uwzględnieniem jej nowego, masowego charakteru”. Jest to niezmiernie istotny wkład w teorię współczesnej demokracji⁴⁴.

Z powyższego krótkiego przypomnienia dorobku filozoficznego wynika, że walka o wolność prasy miała zawsze swoich wytrwałych krzewicieli. Miała również swoje ofiary i długo czczonych zwycięzców, nie tylko wśród znanych i uznanych uczonych i filozofów. Dowody na to znajdziemy dziś chociażby w niezwykle interesującej książce Johna Keana, wydanej w Polsce w 1992 r. pt. *Media i demokracja*. Ten znakomity autor przypomina, jak to w 1792 r. ówczesny publicysta Thomas Paine został postawiony *in absentia* w Londynie przed sądem za napisanie dziełka *Prawa człowieka*, które rządzący w imieniu króla uznali za propagowanie „wywrotowego oszczerstwa”. W obliczu tego oskarżenia bronił go przed sądem urzędnik księcia Walii – Thomas Erskine, który dowodził, że oskarżenie Paine’a burzy naczelną zasadę brytyjskiego porządku prawnego – zasadę wolności prasy. W londyńskim sądzie wygłosił tezę, że prawo do swobodnej wypowiedzi jest dla człowieka prawem nienaruszalnym, które nie może być gwałcone przez żadną ziemską władzę.

Z ust światłego urzędnika T. Erskina padło znamienne stwierdzenie, że „każdy człowiek może analizować zasady powstania rządu, wytykać jego braki i błędy, badać i publikować informacje o jego korupcji i ostrzegać obywateli przed jej niszczącymi konsekwencjami... Niechaj ludzie wymieniają swobodnie swoje myśli – mówił dalej – a ich niezadowolenie fruwa jak ogień szalejący na powierzchni; jak rozsypany proch; ludzie zapalają się i porozumiewają, ale ta eksplozja nie jest ani głośna, ani niebezpieczna. Jeśli im jednak ograniczyć to prawo, będzie to ogień podziemny, którego działania nie widać, dopóki nie wybuchnie trzęsieniem ziemi lub wulkanem”⁴⁵.

Erskin wprawdzie przegrał wtedy w londyńskim sądzie, ale w obliczu tej przegranej stanęła po jego stronie opinia publiczna. Sprzyjał mu również wiatr historii: w tym samym roku rewolucyjna Francja przyjęła Dekla-

⁴³ Mill pisał, że „w prawdziwej demokracji każda partia powinna być reprezentowana w stosunku odpowiednim do swej liczebności, nie mniejszym, ani większym. Większość wyborców powinna mieć zawsze większość reprezentantów, ale i mniejszość wyborców powinna mieć swoją mniejszość reprezentantów”. Cyt. za: S. Filipowicz, *O demokracji bez złudzeń i sentymentów*, Warszawa 1992, s. 51.

⁴⁴ J.S. Mill, *op. cit.*, s. 129, 139.

⁴⁵ J. Keane, *Media a demokracja*, przeł. E. Petrajtis-O'Neill, Londyn 1992, s. 10.

rację Praw Człowieka i Obywatela (26 sierpnia 1789), oświeconą filozofią encyklopedystów⁴⁶ oraz niezwykłą walką Woltera, której ideowe przesłanie znajdziemy w *Traktacie o tolerancji*, wydanym w Polsce po raz pierwszy dopiero po II wojnie światowej, w 1956 r. (!). Warto w tym miejscu przywołać powszechnie znane zawołanie Woltera, będące symbolem tolerancji: „Nie zgadzam się z tym, co mówisz, jednak do samej śmierci będę bronił Twojego prawa do wypowiedzi”⁴⁷.

Thomas Erskine dzięki sądowej mowie przeszedł do historii walk o wolność prasy.

W tym samym czasie inny brytyjski polityk, publicysta i filozof o poglądach konserwatywnych – Edmund Burke⁴⁸ (1729–1797) określił po raz pierwszy dziennikarzy osobnym, czwartym stanem, co z czasem przybrało popularne miano „czwartej władzy”. Od tej pory stało się jasne, że w sytuacji zagrożenia władza ta będzie się bronić, posługując się przy tym charakterystycznym dla niej orężem – s ł o w e m. A będzie to czynić w przekonaniu, że takiej właśnie postawy potrzebuje społeczeństwo. Społeczeństwo zróżnicowane w swoich odczuciach, poglądach i emocjach, w swoim światopoglądzie.

Niestety Polska uczestniczyła jedynie w ograniczonym wymiarze w tej wielkiej oświeceniowej przemianie nazywanej często „wiekiem rozumu” i zmierzającej ku nowożytnej świadomości europejskiej. A z logiki naszej historii powinien wynikać inny obrót wydarzeń: Rzeczpospolita przez wieki była państwem wielonarodowościowym, w którym współżyli pokojowo przedstawiciele wielu narodów, języków i wyznań. W jednym ze swych wystąpień Marek Safjan wspomina, że w czasach, kiedy w całej Europie toczyły się krwawe wojny religijne przy powszechnej akceptacji zasady *cuius regio eius religio*, Polska słynęła ze swej tolerancji, szacunku dla innych reli-

⁴⁶ Encyklopedyści – nazwa nadana grupie filozofów francuskich, współpracowników Wielkiej Encyklopedii Francuskiej, z którą był związany szeroki ruch umysłowy XVIII-wiecznej Francji (m.in. Diderot, Monteskiusz, d’Alembert, Wolter i Rousseau). Encyklopedyści sformułowali ideologię, która stała się wyrazem światopoglądu oświecenia. W programie ich dominowała krytyka chrześcijaństwa i postulat laicyzacji kultury i przeciwstawienie się autorytetowi Kościoła. Przygotowywali grunt intelektualny dla Wielkiej Rewolucji Francuskiej z 1789 r.

⁴⁷ Autorzy podręcznika historii dla szkół średnich Anna Radziwiłł i Wojciech Roszkowski piszą, że dążenie filozofów oświecenia do jak najszerzego upowszechniania swoich poglądów wynikało z przekonania o obowiązkach „oświecania”. „Konsekwencją tego było obciążenie literatury i sztuki funkcją dydaktyczną, czyli pouczającą, szukanie form przekazu jak najbardziej jasnych, komunikatywnych, posługiwanie się łatwo trafiającymi do czytelnika – kpina, ośmieszeniem, żartem, które przez krytykę rzeczywistości miały prowadzić do wpojenia wzorców pozytywnych. Genialnym realizatorem tego edukacyjnego komizmu był Voltaire”, A. Radziwiłł, W. Roszkowski, *Historia 1789–1871*, Warszawa 1995, s. 9.

⁴⁸ Edmund Burke zwracał jednak uwagę na potrzebę wprowadzenia ograniczeń wolności. W 1789 r., oceniając wydarzenia w Paryżu, pisał: „wolność ma dla jednostek taki skutek, że mogą one robić, co chcą; powinniśmy jednak zastanowić się, do jakiego postępowania owa wolność ich skłoni, zanim zaryzykujemy składania sobie gratulacji, rychło bowiem mogą się przeobrazić w skargi”. Cyt. za: A. Chmielewski, *Społeczeństwo otwarte czy wspólnota*, Wrocław 2001, s. 22.

gii, przyjmując na swe terytorium prześladowanych Żydów i protestantów. Dowodem na to jest chociażby Akt konfederacji warszawskiej z 28 stycznia 1573 r., proklamujący pokój religijny i tolerancję religijną w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹. Jednak tendencja ta nie przyniosła oczekiwanych skutków, porównywalnych z efektami zachodniego oświecenia. W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwojakie tego stanu przyczyny.

Pierwsza – o charakterze wewnętrznym, polegającym na sukcesie kontrreformacji. Uchroniło to wprawdzie nasz kraj od wyniszczających wojen religijnych, toczonych zaciekle w Europie Zachodniej, ale – jak twierdzi Marek Siemek – ceną za ten spokój było „głębokie utrwalenie już wtedy anachronicznych, na wskroś tradycyjalnych struktur wzajemnego przenikania się władzy duchownej i świeckiej, hierarchicznego Kościoła i państwa, patriarchalnej religijności katolickiej i świeckiej sfery obywatelskiego życia publicznego. Odtąd Polska już zdecydowanie znalazła się poza głównym nurtem europejskiej cywilizacji i kultury, który coraz wyraźniej oddzielał religię od polityki oraz rozmaite kościoły jako organizacje wyznaniowe od ośrodków i struktur suwerennej władzy państwowej, bezpośrednio w tym nawiązując do chlubnego dziedzictwa rzymskiej tolerancji religijno-obyczajowej i laickiego państwa”. Autor ten pisze dalej, że triumf kontrreformacji miał dla Polski poważne następstwa gospodarczo-cywilizacyjne i społeczno-kulturowe, ponieważ przemiany w nowożytnej Europie oparły się na protestantyzmie, który stał się w dużej mierze źródłem społecznej racjonalności, rynkowej ekonomii pieniądza i kapitału, a także nowoczesnej socjalizacji. „Wolność osobista jednostki – zarówno zewnętrzna (swoboda przemieszczania się (...) wolna praca najemna, zamiast niewolniczej lub poddańczej pracy przymusowej), jak i wewnętrzna (wolność słowa, myśli, sumienia)”, równość wszystkich wobec prawa, dobrowolność umów i ich bezwyjątkowe powszechne obowiązywanie – formowały ramy społeczeństwa obywatelskiego i jego racjonalnej samoorganizacji⁵⁰.

Drugim powodem, dla którego „Polska zaczęła się odsuwać na coraz dalsze peryferie europejskiej kultury naukowej i intelektualnej”, było osłabienie Rzeczypospolitej wobec państw sąsiedzkich, co – jak wiadomo – zawodziło utratą państwowości.

⁴⁹ M. Safjan, „Pozycja mniejszości w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. Referat wygłoszony podczas uroczystości z okazji X-lecia powstania Sądu Konstytucyjnego Księstwa Andory 3–4 października 2003 r. Strona internetowa TK. Wspominany w tym kontekście Akt konfederacji warszawskiej został wpisany na listę dziedzictwa światowego UNESCO.

⁵⁰ M.J. Siemek, *Oświecenie – polskie lekcje nieodrobione*, [w:] *Dogmatyzm – rozum – emancypacja*, red. P. Żuk, Warszawa 2005, s. 20–22.

Nie sposób w tym miejscu nie przypomnieć, że Rzeczpospolita „złotego wieku” miała przecież w Europie opinię kraju, który wówczas imponował wielu cudzoziemcom tolerancją religijną i wolnością, która była „czymś samo przez się zrozumiałym, zjawiskiem w takim stopniu nie występującym nigdzie indziej”. Była wówczas krajem wielojęzycznym, a religie inne niż rzymskokatolicka były wyznawane przez prawie połowę mieszkańców Rzeczpospolitej⁵¹. Jednakże w połowie XVII w ten pozytywny obraz Polski gwałtownie się zmienił. Jak piszą znawcy przedmiotu, „Rzeczpospolita ze swym ustrojem ni to monarchicznym, ni to republikańskim, ze swoją rozwydrzoną wolnością szlachecką przekształcającą się coraz szybciej w zwykłą anarchię zaczyna coraz bardziej budzić zdumienie i dezaprobatę u zagranicznych obserwatorów (...) W literaturze i świadomości politycznej Europy Zachodniej poczęła się tworzyć opinia, że naród polski, który ma tak diametralnie różną formę i praktykę rządów od tych, które panują we Francji, w Anglii, Hiszpanii czy Austrii, musi stać na znacznie niższym poziomie kulturalnym niż narody wspomnianych krajów i inne narody europejskie”⁵².

W ówczesnych wydawnictwach uznawano, że cechujące Polskę anomalie polityczne (*liberum veto*, anarchia ustrojowa), gospodarcze (ucisk chłopów, przekupstwo, rachityczne tempo rozwoju), kulturalne, religijne oraz kryzys moralny szlachty prowadzą Polskę do nieuchronnego upadku. W swych dziełach zwracali wówczas na to uwagę Jan Amos Komensky, Gottfried Wilhelm Leibniz⁵³, Jan Jakub Rousseau⁵⁴, Montesquieu⁵⁵ i wielu, wielu innych.

W szczególności dzieło Montesquieu *O duchu praw* (wydane po łacinie w 1748 r.) uważane jest za początek oświecenia „w ścisłym tego słowa zna-

⁵¹ Piotr Wandycz liczbę ludności Rzeczpospolitej w dobie oświecenia ocenia na 12 mln, *idem*, *Cena wolności*, Kraków 2003, s. 202.

⁵² Z. Wójcik, *Liberalizm*, seria „Dzieje narodu i państwa polskiego”, Kraków 1992, s. 56.

⁵³ G.W. Leibniz poświęcił naprawie Polski dzieło, napisane na zamówienie księcia Filipa Neuburskiego, kandydata do korony polskiej po abdykacji Jana Kazimierza. Nosiło ono tytuł *Wzorzec dowodów politycznych dotyczących wyboru króla Polaków*, a ukazało się w Wilnie w 1659 r., pod pseudonimem. Ostatnie wydanie tego dzieła po polsku ukazało się w 1969 r.

⁵⁴ J.J. Rousseau poświęcił Polsce traktat *Uwagi nad rządem polskim*, napisane z inspiracji konfederatów barskich, a w szczególności Michała Wielhorskiego w 1772 r.

⁵⁵ Monteskiusz w dziele tym przedstawił Polskę w bardzo złym świetle, chociaż, zdaniem historyków, jego opinie na temat naszego kraju były mało oryginalne i ogólnikowe. Jerzy Szacki przed laty analizował idee wolności w ujęciu Monteskiusza: „wolności takiej, jak ją rozumie Montesquieu, nie można zadekretować. Nie można zrobić jej z dnia na dzień. Musi ona dojrzeć w łonie społeczeństwa, musi przeniknąć obyczaje, zanim prawodawca utwierdzi ją ustawą. W przeciwnym razie będzie to czysta fikcja”. Szacki cytuje dalej następującą myśl Monteskiusza: „Naród wolny może mieć oswobodziciela; naród ujarzmiony może mieć tylko innego ciemiężcę”, cyt. za: J. Szacki, *Montesquieu: idea wolności konkretnej*, [w:] *Antynomie wolności*, red. M. Drużkowski, K. Sokół, Warszawa 1966, s. 236.

czeniu⁵⁶, które wywiera piętno na europejskiej myśli państwowej już ponad 300 lat⁵⁷.

Z różnych przyczyn możliwości, prowadzące do reform ustrojowych w Polsce były w Europie obserwowane z uwagą; ingerencja obcych mocarstw w sprawy wewnętrzne Polski miała w końcu na celu uniemożliwienie jakichkolwiek reform i petryfikacja anachronicznych i anarchicznych instytucji państwowych Rzeczypospolitej. Jednakże główne przyczyny upadku tkwiły w walce szlachty z władzą królewską (czyt. państwową) i paraliżowanie jej wszelkich poczynań oraz walka koterii magnackich o podział wpływów w państwie⁵⁸.

K. von Clausewitz – jeden z największych autorytetów strategii wojскоwej napisze o Polsce później, że na skutek pogłębiających się sprzeczności między wolnością szlachecką a władzą królewską nasz kraj stał się na skutek tego „bezbronny stepem, drogą publiczną dla obcych wojsk”, ponieważ – z małymi wyjątkami – klasa rządząca nie umiała zrozumieć wyzwania czasu, a jej „nikczemne obyczaje państwowe i niezmierzona lekkomyślność szły ręką w rękę, i w ten sposób Polska pędziła ku przepaści”⁵⁹.

Z dotychczasowego wywodu wynika, że długie i cierpliwe uzasadnianie przez filozofów zachodnioeuropejskich potrzeby respektowania takich dóbr, jak wolność myśli, przekonań i wolność prasy stanowiła nowoczesny sposób na określenie i godzenie interesu państwa z interesami człowieka i obywatela, tak, aby nie gubić po drodze niekwestionowanych pożytków, płynących z funkcjonowania władzy państwowej. W ten sposób wytyczano jednakże jej granice, wiodące do współczesnych kanonów demokracji liberalnej. Zasadniczym problemem było zawsze zachowanie równowagi między wymogami swobody a nadzorem prawa.

Walka o wolność prasy zaczęła się najwcześniej w Europie, aby przenieść się dość gwałtownie do Ameryki, co zaowocowało pamiętną Pierwszą Poprawką do Konstytucji („Kongres nie ustanowi żadnego prawa, które ograniczałoby wolność wypowiedzi czy prasy”). Kiedy arystokrata A. de Tocqueville

⁵⁶ Por. P. Wandycz, *op. cit.*, s. 155.

⁵⁷ Andrzej Burda pisał, że „Monteskiusz pierwszy dał wyraz zrozumieniu, że źródła instytucji politycznych są ziemskie i ludzkie oraz że dla oceny form rządu nie trzeba sięgać do wymyślanego porządku (Bóg, natura) i gubić się w abstrakcyjnych medytacjach, lecz opuścić wzrok ku ziemi, zbadać osobliwości środowiska geograficznego i historycznego, poznać cechy psychologii społecznej i ustalić wzajemne związki między zjawiskami społecznymi. Stawiając sprawę w ten sposób, z góry implikuje świadomość społeczną jako jeden z istotnych współczynników powstawania i ewolucji różnych struktur państwowych”, A. Burda, *U podstaw świadomości państwowej*, Lublin 1982, s. 65.

⁵⁸ Z. Wójcik, *op. cit.*, s. 71.

⁵⁹ K. von Clausewitz, *O wojnie*, przeł. A. Cichowicz, L. Koc, Lublin 1995, s. 450.

wyprawił się z Francji do Ameryki, aby zbadać i opisać demokrację amerykańską, poprawka ta wydała już swoje demokratyczne owoce. Pozwoli to Tocqueville'owi na sformułowanie następującego poglądu: „Wolność prasy ma wpływ nie tylko na poglądy polityczne, ale na wszystkie poglądy ludzi. Kształtuje nie tylko prawa, ale i obyczaje (...) bardziej podziwiam ją dla zła, któremu zapobiega, niż dla dobra, które czyni”⁶⁰.

Prezydent Stanów Zjednoczonych John Adams (w latach 1797–1801) pisał na ten temat w jednym ze swych listów w sposób następujący: „Jeśli kiedykolwiek będzie miała nastąpić poprawa losów ludzkości, to filozofowie, teologowie, prawodawcy, politycy i moralisci przekonają się, że najtrudniejszym, najniebezpieczniejszym i najważniejszym problemem, który będą musieli rozwiązać, jest stworzenie odpowiednich przepisów, regulujących funkcjonowanie prasy”⁶¹.

Z czasem „liberałowie i pozytywiści opracowali system gwarancji praworządności, pojmując przez tę praworządność określony system społeczno-prawny, zapewniający względną niezależność od aparatu państwowego, gwarantujący właściwą realizację wymiaru sprawiedliwości oraz pracę administracji. Wypracowując te teorie polityczno-prawne, a przede wszystkim zasady praworządności, rozwinęli wiedzę prawniczą i kunszt prawniczy do poziomu dotychczas nie spotykanego w dziejach ludzkich”. Tak komentował przed laty państwowotwórcze starania liberałów historyk myśli politycznej Mieczysław Maneli⁶².

Podziwiając liberałów za wypracowany dorobek, nie można pomijać jednakże znaczenia ograniczeń, jakie niosło za sobą i niesie tzw. święte prawo własności. Charakteryzując te zależności, Tomasz Goban-Klas wspomina w tym kontekście znamienne słowa Lamennais z 1848 r.: „Trzeba mieć złoto, dużo złota, aby cieszyć się wolnością mówienia. My nie mamy złota. Milcz biedaku”⁶³. I tu dotykamy fundamentalnego konfliktu między wolnością słowa a wolnością gospodarczą.

Stąd też m.in. wielowiekowe już doświadczenia odważnych, myślących ludzi pokazują nam, że wolność myśli i przekonań, a więc również słowa, nie jest dobrem danym nam raz na zawsze, że w każdych warunkach możemy się natknąć na próby jego podważenia czy też ograniczenia. Stąd trzeba je nieustannie odnawiać i potwierdzać.

Sto lat temu Oskar Wettstein definiował wolność prasy jako historycznie wytworzone i konstytucyjnie zagwarantowane prawo narodu do wy-

⁶⁰ A.Ch. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przeł. M. Król, B. Janicka, Kraków 1996, s. 183.

⁶¹ Cyt. za: C.-J. Bertrand, *Deontologia mediów*, Warszawa 2007, s. 11.

⁶² M. Maneli, *Historia doktryn polityczno-prawnych XIX w.*, cz. 1, Warszawa 1964, s. 142.

⁶³ T. Goban-Klas, *op. cit.*, s. 165.

powiadania myśli politycznych przez organ, który jest niezależny od woli państwa. Myślę, że warto tę definicję przypomnieć z uwagi na jej aktualność i uniwersalny wymiar⁶⁴.

Jest rzeczą oczywistą, że na przestrzeni dwustu lat filozofowie wyjaśniali, dlaczego ludziom, społeczeństwom potrzebne są wolność myśli, słowa i przekonań. W jaki sposób te dobra sprzyjają człowiekowi i obywatelowi i dlaczego służą rozwojowi⁶⁵. Pomijam tu świadomie wszelkie nurty krytyki naukowej i politycznej, jakie dały o sobie znać wraz z narastaniem w różnych krajach europejskich zorganizowanego ruchu robotniczego. Wymagałoby to odrębnego potraktowania⁶⁶.

Michał Pietrzak w jednej ze swych książek przypomniał słowa Gabriela Mirabeau z 1788 r., który uznał, że „wolność prasy jest podstawą wszystkich wolności obywatelskich, bez której inne nie mogą być zdobyte i utrwalone”. Jednocześnie autor ten dodał, że „inni uznawali ją za źródło i gwarancję wszelkich wolności i praw obywatelskich oraz skuteczny hamulec różnorodnych nadużyć władzy”⁶⁷. W dziewiętnastowiecznej literaturze polskiej wolność druku definiowali m.in. Joachim Lelewel⁶⁸ oraz Karol Libelt, który w 1843 r. napisał, że „wolność druku jest reprezentacją ducha, jest prawem jego konstytucyjnym, z przyrodzonej wolności jego wynikającym. Gdzie nie wolno drukować myśli swoich, tam nie wolno gadać, a w następstwie nie powinno się myśleć w pewnych przedmiotach”⁶⁹.

M. Pietrzak jednakże trafnie zauważył, że prawo wolności prasy nigdy nie miało charakteru nieograniczonego. „Absolutna, nieograniczona żądanymi względami wolność prasy nie miała nigdy wielu zwolenników. Wolność prasy, jak i inne prawa wolnościowe, podlegała reglamentacji ze strony

⁶⁴ O. Wettstein, *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit besonderer Rücksicht auf die Schweiz. Ein Beitrag zur Lehre von der Pressefreiheit*, Zurych 1904, s. 18.

⁶⁵ A.Ch. de Tocqueville, *Dawny ustroj a rewolucja*, przeł. H. Szumańska-Grossowa, Warszawa 1970, s. 198–199.

⁶⁶ Autorzy niemieccy, opisujący historię walk o wolność prasy sięgają np. do wypowiedzi Karola Marksa z 10 maja 1842 r. na temat funkcjonowania cenzury politycznej: „Demoralizująco działa prasa cenzurowana. Nieodłączny od niej jest spotęgowany występki, obłuda, a z tego głównego występkę wynikają wszelkie inne ułomności (...). Rząd słyszy tylko swój własny głos (...), a mimo to z uporem stwierdza, że słyszy głos narodu i żąda również od narodu, aby podtrzymywał to złudzenie. Naród zaś ze swej strony pogrąża się wskutek tego w politycznym zabobonie, bądź w niewierze politycznej, lub też odwróciwszy się całkowicie od życia publicznego, zmienia się w środowisko osób prywatnych”. Podają tłumaczenie za M. Kunczik, A. Zipfel, *op. cit.*, s. 71. Por. także: A. Czubiński, *Wybrane problemy historii Niemiec XIX i XX wieku*, Poznań 1992.

⁶⁷ M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963, s. 10.

⁶⁸ J. Lelewel, *Mowy i pisma polityczne*, [w:] *Polska, dzieje i jej rzeczy. Dzieło pośmiertne przypisami pomnożone i wydane przez E. Rykaczewskiego*, Poznań 1864, t. 20, s. 2–6.

⁶⁹ K. Libelt, *Wolność druku*, [w:] *Rozprawy o odwadze cywilnej, miłości ojczyzny, wychowaniu ludów*, Kraków 1869, s. 52–58.

władz państwowych, które określały warunki korzystania z niej przez obywateli i ustalały jej granice”⁷⁰. Znajdowało to odbicie i akceptację w szeregu wywodów teoretycznych⁷¹. Jednakże doktryna nie dawała jednolitej odpowiedzi na pytanie, jak winna wyglądać „rozpiętość tych ograniczeń, aby można było mówić o istnieniu wolności prasy”⁷².

Ksawery Pruszyński – jeden z najwybitniejszych polskich publicystów rozumiał np. tę wolność prasy szeroko, z uwzględnieniem doświadczeń międzywojnia. Pisał o tym w 1940 r. w sposób następujący:

„Jesteśmy zwolennikami wolności prasy, nie w tym jednak, dość częstym w Polsce, rozumieniu, aby być za jej wolnością wtedy, kiedy to jest wygodne dla nas, a nabierać sentymentu dla praktyk cenzorskich wtedy, kiedy sami jesteśmy u władzy. Jesteśmy za wolnością prasy zawsze, jesteśmy za wolnością prasy także dla przeciwników, bo rzecz jasna, tylko wtedy można siebie nazwać zwolennikiem wolności prasy”⁷³.

Zauważmy, że napisane prawie 70 lat temu słowa brzmią bardzo współcześnie.

Jest również rzeczą oczywistą, że zdobycze obywatelskie, dotyczące wolności prasy, wraz z rozwojem technicznych możliwości przekazu zostały przeniesione na nowe środki komunikacji masowej, czyli na radio i telewizję, a obecnie Internet. Tu i tam liczyła się i liczy wolność myśli, przekonań i słowa, których zawartość i treść zawsze są nośnikami nagromadzonego doświadczenia społecznego⁷⁴.

⁷⁰ Michał Pietrzak, *op. cit.*, s. 12.

⁷¹ *Ibidem*, s. 11.

⁷² *Ibidem*, s. 12.

⁷³ K. Pruszyński, *Wybór pism 1940–1945*, Londyn 1989, s. 40.

⁷⁴ Przykładem tego jest Francja, gdzie Ustawę o komunikacji audiowizualnej z 29 lipca 1982 r. (*Loi sur la communication audiovisuelle*) uchwalono sto lat po przyjęciu jednej z wielkich ustaw Republiki Francuskiej – Ustawy o wolności prasy z 29 lipca 1881 r., która proklamowała wolność prasy, wolność druku, prawo do repliki, a także zakaz wszelkiej cenzury. W Ustawie o komunikacji audiowizualnej świadomie nawiązywano do dorobku poprzedniczki i jej wolnościowej filozofii, a problematykę instytucjonalnych gwarancji ochrony tychże wolności przeniesiono na media elektroniczne.

2. Przed czym OSTRZEGA NAS HISTORIA

Od czasów powstawania filozofii liberalizmu minęły trzy stulecia. Pojawiły się nowe nazwiska, nowe nurty filozoficzne, poglądy i dzieła⁷⁵.

Opinie na temat roli i funkcji mediów zmieniały się w ślad za przemianami społeczno-ekonomicznymi. Na przestrzeni kilku wieków, licząc od czasu wynalezienia druku, przetoczyły się w przestrzeni politycznej Europy i Ameryki Północnej. Kolejne doktryny medialne, które z jednej strony stanowiły odbicie przemian o charakterze społeczno-gospodarczym, z drugiej – określały stopień ograniczenia wolności prasy (mediów) oraz rodzaj odpowiedzialności dziennikarzy za publikowane słowo. Zdaniem Katarzyny Pokornej-Ignatowicz najstarszą i najdłużej obowiązującą była doktryna autorytarna, stosowana na przestrzeni historycznej w różnych odmianach w systemach feudalnych, autorytarnych i totalitarnych (myślę, że nie tylko). Autorka wywodzi, że doktryna autorytarna opierała się na przekonaniu o słabości i ułomności ludzkiej natury, z czego wyciągano wniosek o konieczności „zaopiekowania się obywatelami” przez państwo, które tym samym stawało ponad jednostką, a jego prawa i interesy uważane były za ważniejsze niż prawa i interesy jednostki (...) Takie traktowanie mediów zakładało konieczność i potrzebę ich kontroli przez władzę polityczną, co odbywało się przez system koncesjonowania nadawców i wydawców, cenzurę administracyjną, system prawnych i pozaprawnych kar i represji wobec nieprzychylnych lub choćby tylko mało oddanych mediów i dziennikarzy”. Podobnie charakteryzuje sytuację mediów w systemie autorytarnym C.J. Bertrand, który zwraca uwagę na staranne cenzurowanie ich przekazu. „Informacja czy rozrywka mogą bowiem stanowić zagrożenie dla ustalonego porządku. Przekazywane treści muszą być zgodne z interesami władzy. Nie dopuszcza się żadnej prasy opozycyjnej, żadnej debaty politycznej. Mówienie o wydarzeniach znamionujących nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa jest zakazane”⁷⁶.

⁷⁵ Por.: H. Rosner, *Dylematy pojęcia wolności*, Warszawa 1993.

⁷⁶ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 21.

K. Pokorna-Ignatowicz charakteryzuje również odmianę doktryny autorytarnej, jaką była „leninowska koncepcja prasy”⁷⁷, w stosowaniu której ośrodkiem decydującym o roli mediów „na froncie ideologicznym” było ściśle kierownictwo partii rządzącej. Zadaniem mediów było ideologiczne oddziaływanie na społeczeństwo, co miało służyć kształtowaniu świadomości, opinii i postaw, zgodnych z koncepcjami ideologicznymi. Stąd kwestią podstawową była ideowość dziennikarzy, którzy w tej koncepcji występowali przede wszystkim jako propagandyści i agitatorzy. „Dziennikarze stali się w tym systemie częścią aparatu władzy, w dodatku niższego szczebla, gdyż podlegali kierownictwu partyjnemu. Ich wolność wykonywania zawodu podlegała wielu ograniczeniom prawnym (prawo prasowe, system cenzury) oraz pozaprawnym (wskazania i instrukcje partyjne) (...) Dziennikarstwo było więc zawodem politycznym, obsady najważniejszych stanowisk dokonywało się według nomenklaturowego klucza, a ideowość i partyjność wpisane zostały w zasady profesjonalizmu”⁷⁸.

T. Goban-Klas zwraca uwagę na to, że choć doktryna ta odeszła już do przeszłości, to jej „pewne przesłanki” znajdują swoje odbicie w koncepcjach, które pojawiły się po niej, na pewno niezwiązanych z marksistowską teorią rozwoju społecznego⁷⁹.

Liberalna doktryna medialna rozwijała się od XVII do XIX w. Podwaliny teoretyczne jej ukształtowania stanowiły opisywane wcześniej dzieła *Areopagitica* Milтона i *O wolności* J.S. Mila. Jak już wspomniano, jej podstawowym źródłem filozoficzno-politycznym było oświecenie, stąd m.in. doktryna ta oparła się na kulcie wolnej prasy, rozumianej jako wyraz nie naruszalnego prawa naturalnego. Rychło jednak okazało się, że prawa wolnego rynku idei wywoływały nie tylko pozytywne efekty w rodzaju swobodnej wymiany poglądów, sprzyjającej wypracowywaniu demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy. Przewagę nad tak rozumianymi szczytnymi celami brał górę zysk, informacja stawała się pospolitym towarem, a „wolność rozumiano jako brak wszelkich ograniczeń, w tym również moralnych”. Czysta liberalna koncepcja funkcjonowania mediów

⁷⁷ T. Goban-Klas na określenie tej koncepcji używa pojęcia „doktryna marksistowsko-leninowska”, *idem, Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa–Kraków 1999, s. 167 i n. Leninowska koncepcja prasy wyznaczała jej rolę zbiorowego propagandyisty, agitatora i narzędzia mobilizacji. Klasowe podejście do pojęcia „wolność” w koncepcji Lenina dało o sobie znać w tekście *Co robić?*, a zwłaszcza w jego części początkowej: *Dogmatyzm a „wolność krytyki”*, [w:] W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 1, Warszawa 1955, s. 150–157.

⁷⁸ K. Pokorna-Ignatowicz, *op. cit.*, s. 163–164. Jerzy Mikułowski-Pomorski, odpowiadając na pytanie, czego od mediów chciała władza, pisze, że „oczywiście, indoktrynacji, ale także podawania urzędowych informacji, a w miarę upływu wydarzeń, odwrócenia uwagi od trudności wewnętrznych”, J. Mikułowski-Pomorski, *Media po czterdziestu pięciu latach*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2006, nr 1–2, s. 13.

⁷⁹ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe...*, s. 168.

rodziła zjawiska groźne dla ich wolności. „Okazało się, że ludzie nie są tak racjonalni w swych działaniach, jak zakładali twórcy doktryny liberalnej, że łatwo ulegają wpływom i manipulacjom (...), a media pozbawione kontroli zajmują się głównie same sobą, czyli budowaniem własnej pozycji finansowej”⁸⁰. Najwcześniej zwrócił uwagę na takie zagrożenia Edmund Burke, atakując już w 1789 r. prawo do wolności ludu Paryża następującymi słowami: „wolność ma dla jednostek taki skutek, że mogą one robić, co chcą: powinniśmy jednak zastanowić się, do jakiego postępowania owa wolność ich skłoni, zanim zaryzykujemy składanie sobie gratulacji, rychło bowiem mogą się one przeobrazić w skargi”⁸¹.

Lata wolności bez żadnych prawnych ograniczeń dawały liczne powody do zrewidowania liberalnej doktryny medialnej w ówczesnym kształcie ideowym, ponieważ wolność druku służyła bez wątpienia przede wszystkim tym, którzy mieli środki finansowe i dzięki temu kontrolowali również rynek dystrybucji prasy. I choć wolność prasy, w ślad za rozwojem technologicznym i gospodarczym, decydowała o wzroście wolności społecznej, to jednakże i tym rynkiem rządziła ostra konkurencja, eliminująca małe wydawnictwa. Dominowała „informacja żerująca na ludzkich popędach, wykorzystująca ludzkie słabości”: z potrzeby zysku wolność słowa ulegała wyrażnie komercjalizacji. W połowie XX w. nastąpił przełom: do coraz liczniejszych głosów krytyki doszły wnioski, płynące z doświadczeń medialnych z okresu II wojny światowej, nie tylko w odniesieniu do propagandy hitlerowskiej, ale również roli prasy i radia w innych krajach, biorących udział w działaniach wojennych⁸². Literatura przedmiotu przypisuje tu szczególne zasługi amerykańskiej komisji M.R. Hutchinsa (rektora Uniwersytetu w Chicago), powołanej w 1947 r. Jak wspomina C.J. Bertrand, media przyjęły jej raport z oburzeniem, bądź z obojętnością. Jednakże w ciągu 20 lat idee w nim zawarte skutecznie torowały sobie drogę w de-

⁸⁰ *Ibidem*, s. 165.

⁸¹ Cyt. za: A. Chmielewski, *op. cit.*, s. 22.

⁸² T. Goban-Klas twierdzi, że doktryna liberalna zawodzi w warunkach ekstremalnych i w tym kontekście przywołuje słynne angielskie powiedzenie „pierwszą ofiarą wojny jest prawda”, *idem, Media i komunikowanie masowe...*, s. 160. Potwierdzają to liczni autorzy, a wśród nich Czesław Mojsiewicz, który w książce pt. *Problemy propagandy politycznej-wczoraj, dziś i jutro* omawia znane w historii metody podboju świadomości mas. Przypomina tam m.in., że propaganda hitlerowska stosowała na szeroką skalę manipulację, połączoną z brakiem szacunku dla mądrości i rozsądku prostych ludzi. Przytacza zalecenia Hitlera, zamieszczone w *Mein Kampf*, w rodzaju: „Zdolność pojmowania jest u szerokich mas bardzo ograniczona, rozumienie znikome, a zdolność zapominania bardzo wielka. Z tych względów każda skuteczna propaganda powinna ograniczyć się tylko do niewielu punktów i eksploatować tak długo, metodą sloganów, aż ostatni nawet odbiorca pojmie to, do czego dąży propaganda”. Cyt. za: Cz. Mojsiewicz, *Od polityki do politologii*, Toruń 2005, s. 393.

bacie społecznej, zyskując szerokie poparcie⁸³. Na podstawie jej raportu pojawiła się, zwłaszcza na gruncie amerykańskim, nowa koncepcja funkcjonowania mediów, określona doktryną odpowiedzialności społecznej, która w istocie rzeczy zadecydowała o wycofaniu się państw demokratycznych z „liberalnej idei absolutnej wolności mediów”. Raport, nie rezygnując wszakże z „liberalnego trzonu spojrzenia na prasę” (stąd doktryna odpowiedzialności społecznej słusznie uważana jest jako wariant doktryny liberalnej), poddał wolność mediów ograniczeniom, wynikającym z praw oraz wolności człowieka i obywatela. Ustalił główne standardy, które stanowiły azymut dla odpowiedzialnej prasy. Odtąd punktem odniesienia miało być społeczeństwo w swojej różnorodności i jego dobro. Uznano tym samym, że wolność mediów nie jest wartością samą w sobie, ale wynika z zobowiązań, jakie środki masowego przekazu otrzymują od suwerena. Ponadto uznano, że środki przekazu nie są zwykłymi przedsiębiorstwami handlowymi, których sukces mierzy się osiągniętym zyskiem. Stąd przede wszystkim ich funkcjonowanie „musi opierać się na prawie jednostki do swobodnego wyboru i wolności słowa oraz – co nowe – na przejęciu przez media pewnych obowiązków wobec społeczeństwa i odpowiedzialności przed społeczeństwem za swoją działalność”⁸⁴.

Wprowadzane w różnych krajach ograniczenia przewidywały określone przez prawo formy interwencji państwa (np. ustawodawstwo antymonopolowe, ochrona praw mniejszości etnicznych poprzez system subsydiów). Tym samym uznano, że wolny rynek nie wystarcza do zapewnienia właściwej komunikacji społecznej, ponieważ „świat biznesu w żadnej mierze nie przejmuje się usługami publicznymi”⁸⁵. Stąd też w ramach realizacji doktryny odpowiedzialności społecznej, obok mediów prywatnych powstawały media publiczne, którym nadawano status instytucji wyższej użyteczności publicznej⁸⁶. Konstrukcja tej koncepcji nałożyła również obowiązki na środowiska dziennikarskie, pozostawiając je jednakże zawodowym inicjatywom samoregulacyjnym, wyznaczającym deontologię, czyli niepisaną

⁸³ *Ibidem*, s. 24.

⁸⁴ K. Pokorna-Ignatowicz, *op. cit.*, s. 165; T. Goban-Klas pisze na ten temat: „Raport krytykował sensacjonalizm oraz mieszanie informacji i komentarzy. Popierał pojęcie neutralnej, informacyjnej i niezależnej instytucji prasowej, która unika obrażania mniejszości albo zachęcania do gwałtu czy zbrodni, lub niepokojów społecznych. Odpowiedzialność społeczna powinna być zapewniona przez samokontrolę, a nie interwencję rządową, choć w ostatniej instancji nawet ona mogła być usprawiedliwiona” *idem*, *Media i komunikowanie masowe...*, s. 166.

⁸⁵ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 36.

⁸⁶ Na gruncie instytucji europejskich toczy się spór, dotyczący dylematu: czy rynek mediów elektronicznych powinien być poddany w pełni prawom rynku, czy też należy uwzględnić w jego funkcjonowaniu różne formy interwencjonizmu państwowego, a w tym długotrwałą obecność mediów publicznych. Por. K. Jakubowicz, *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek*, Warszawa 2007.

tradycję, która określa „co wolno, a czego nie”⁸⁷. Dotyczyły one przestrzegania standardów etycznych i zawodowych, zgodnie z zasadą, że prawo do wolności związane jest z odpowiedzialnością za własne działania i ich skutki społeczne.

Na tak rozumianej doktrynie odpowiedzialności społecznej osadzony został również nowy ład medialny, budowany w Polsce po przemianach w 1989 r.

Warto pamiętać o drodze, jaką mamy już jako naród europejski za sobą, zwłaszcza, że dyskusje na temat granic wolności mediów w Polsce odżyły ostatnio od nowa. Wydaje się słusznym wskazanie na potrzebę podjęcia debaty na ten temat, prowadzonej nie tylko w gronie polityków i ludzi mediów, czyli najczęściej samych zainteresowanych. Niestety, zapomina się przy tym o trzeciej stronie tego sporu: o opinii publicznej i jej reprezentantach. A przecież – zgodnie z doktryną odpowiedzialności społecznej – to ona powinna być głównym kontrolerem korzystania przez media z wolności słowa, a nie przede wszystkim obiektem walki o „rząd dusz”, który na co dzień służy do legitymizacji polityki i reklamy, a czasem tylko wywiera rzeczywisty wpływ na komunikowanie⁸⁸.

Być może na tych ograniczeniach i niedostatkach ciąży nadal – niezależnie od forsowanej ideologii – skłonność znana z okresu państwa socjalistycznego, polegająca na reglamentacji wolności, kiedy to na czoło „wysuwano tzw. „wolność do” – tj. uprawnienia związane z żądaniem od władz zapewnienia dostępu do różnego rodzaju dóbr (wartości witalnych i duchowych). Idea „wolności do”, jako, w domniemaniu „bardziej socjalistyczna” przeciwstawiana była „wolności od” – tj. prawu jednostki do wolnego od ograniczeń ze strony władz podejmowania różnego rodzaju przedsięwzięć. Wolność tę wiązano niejednokrotnie z burżuazyjnym etosem społecznym. Było to ujęcie uproszczone”⁸⁹.

W kontekście tym T. Goban-Klas przypomina, że zasada wolności mediów stanowi kamień węgielny doktryny liberalnej i zauważa, że wolność mediów „jest korzystna dla działania instytucji społecznych – zapewnia

⁸⁷ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 43.

⁸⁸ J. Mikułowski-Pomorski, *op. cit.*, s. 16.

⁸⁹ P. Winczorek, *Aksjologiczne problemy nowej konstytucji PRL*, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. 1, s. 231–232 (w ramach CPBP 11.12, pod kierunkiem S. Zawadzkiego). Por. także publikację pochodzącą sprzed kilkudziesięciu lat na ten temat i przedstawiającą zróżnicowane podejście do pojęcia wolności: „Wolność od” definiował również Prezydent USA F.D. Roosevelt, który w 1941 r. powiedział, że istnieją cztery rodzaje człowieczej wolności: wolność przekonań, wolność sumienia i religii, wolność od nędzy, wolność od strachu przed innymi ludźmi. Szerzej na ten temat: M. Fritzhand, *Marksizm a wolność i odpowiedzialność*, [w:] *Antynomie wolności*, *op. cit.*, s. 460–498.

dopływ wiarygodnych informacji i prezentację różnych punktów widzenia. Niezależność prasy jest wstępnym warunkiem odgrywania przez nią w imieniu społeczeństwa roli watchdoga, czyli psa-wartownika, nadzorującego rząd i wielki biznes, pilnującego interesu publicznego. Wolne media nie mogą bać się bogatych i potężnych osób i organizacji, powinny śmiało angażować się w kontrowersyjne i żywe debaty polityczne. „Prawo prasy do bycia »nieodpowiedzialną« znaczy brak pokory wobec władzy, prywatności i obyczajności, ma rozbić układ bogactwa i władzy. Jest prawem głoszania, że król często bywa nagi”⁹⁰. Autor ten dalej jednakże zwraca uwagę, że na ogół wolność prasy tożsama jest z prawem własności, co w rezultacie oznacza „prawo do swobodnego posiadania i użycia środków publikacji bez ograniczenia albo interferencji ze strony rządu. (...) Jednak w świetle monopolistycznych tendencji oraz komercyjnych źródeł finansowania mediów, to optymistyczne założenie jest wątpliwe. W dzisiejszym świecie mniemanie, iż prywatna własność mediów gwarantuje jednostce pełną wolność ekspresji i publikowania, jest równie absurdalne, jak doradzanie każdemu, kto miałby ochotę na szklanekę piwa, założenie własnego browaru”⁹¹.

Wydaje się, że wzorem minionych doświadczeń, zbieranych w Europie i Ameryce od czasów uchwalenia pierwszych nowoczesnych konstytucji, dyskusjom, odbywanym w dziesięć lat po uchwaleniu w Polsce Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., należałoby nadać formę zinstytucjonalizowanej debaty społecznej ponad podziałami, z udziałem autorytetów naukowych, wywodzących się z różnych nurtów aksjologicznych⁹².

Jest wszakże rzeczą znaną, że twórczy kontakt z zagadnieniami, mieszczącymi się w szeroko pojętej filozofii współczesnego państwa, charakterze demokracji, czy istocie wolności i roli mediów, można dziś nawiązać najczęściej poprzez lekturę tekstów, pochodzących z tłumaczeń dzieł teoretyków zachodnioeuropejskich. Publicystyka, której dla odmiany nie brakuje – nawet, jeśli jest zaangażowana – luki tej całkowicie nie wypełni.

Czytając dzieła Dahrendorfa, Habermasa, Poppera, Lipseta, Sartoriego, Rawlsa i innych, można pozazdrościć filozofii zachodnioeuropejskiej umie-

⁹⁰ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe...*, s. 160.

⁹¹ *Ibidem*, s. 161.

⁹² Sądę, że rolę organizatora takich debat mogłaby wziąć na siebie jedna ze znanych fundacji, pod warunkiem jednakże, że do organizowanych przez nią prac, wzorem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zostałyby zaproszone szerokie spektrum organizacji i środowisk. Byłoby to tym bardziej wskazane, że w ostatnich latach rzadko można spotkać opracowania naukowe, przedstawiające inne perspektywy filozoficzne niż te, które są związane z katolicką nauką społeczną. Wyróżnia się w tym zakresie praca *Dogmatyzm – rozum – emancypacja. Tradycje oświecenia w społeczeństwie polskim*, red. nauk. P. Żuk, Warszawa 2005.

jętności wypracowywania argumentów ważnych dla praktyki demokratycznego państwa, upowszechnianych następnie w zróżnicowanym społeczeństwie. I zarazem trudno jest znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego demokracja liberalna nie znajduje dziś w nauce polskiej dostatecznego wsparcia ze strony filozofów idei i socjologów⁹³. Ich „wyciszenie” (być może podyktowane rozczarowaniem nadużyciami władzy w niedawnej przeszłości) otworzyło bramę populizmowi i wszelkim ideologicznym pomysłom, odbiegającym od głównego nurtu przemian ustrojowych, które kilkanaście lat temu społeczeństwo polskie mogło suwerennie wybrać, przygotować i uchwalić, a którego powinnością jest nadal weryfikować doświadczenia, niemieszczące się w standardach dorobku demokracji europejskiej. Takiej metodzie politycznej sprzyja bardziej doktryna liberalna niż wszelkie odmiany rewolucji, które uczy szybko i łakomie „zjadać własne dzieci”. I wówczas znów odkurza się wartości liberalne, bo – jak twierdzi wielu – ludzkość lepszych nie wymyśliła. Filozof Andrzej Szahaj trafnie to ujmuje, pisząc, że „to liberalizm okazał się generalnym zwycięzcą bojów politycznych, jakie toczyły się w Europie od co najmniej 400 lat”⁹⁴.

Zwracał na podobne dylematy uwagę Andrzej Walicki w zbiorze artykułów, wydanych pod tytułem *Trzy patriotyzmy. Polskie zmagania z wolnością*⁹⁵, w którym nazwał liberalizm „filozofią polityczną zrodzoną z walki o wolność sumienia i służącą wyzwoleniu jednostki od wszelkich form autorytarnej kolektywizmu”. Powołując się na J. Rawlsa i jego *Liberalizm polityczny*⁹⁶, wyjaśnia, że „znaczenie liberalizmu polega na tym, że nie jest on i nie chce być jeszcze jedną wszechogarniającą (...) doktryną moralno-światopoglądową; jest natomiast usankcjonowaniem nieredukowalnego pluralizmu moralno-światopoglądowego

⁹³ Zwraca na to trafnie uwagę Bronisław Łagowski na łamach „Przeglądu” (2007, nr 10, s. 15) w felietonie *Solidarnościowy przełom w socjologii*. Zajmuje się w nim sposobem obecności w życiu społeczno-politycznym ludzi związanych w przeszłości z „Solidarnością”, którzy chcą, aby organizacja ta zawsze istniała, a „to znaczy, miała ciągle tego samego wroga i ciągle z nim walczyła. Emocji, które ją ożywiały, nigdy nie doprowadziła do poziomu jasnej myśli politycznej, i jej naukowci apologeti nie potrafili scharakteryzować inaczej niż moralnie (...). Piętno tej »moralności« widać we wszystkich poglądach, jakie w »Solidarności« się pojawiły. (...) »Solidarność« potrafiła wszystkie idee i pojęcia zniekształcić i przystosować do swoich obsesji. (...) Co w tym wszystkim przykuło moją uwagę, to solidarnościowy przewrót w socjologii. (...) Jest to antysocjologia, wynaleziona w tym celu, aby wspólnota postsolidarnościowa mogła przedłużyć i ukonkretnić swoją »walkę z komunistycznym zniewoleniem« i prześladować jednostki, czyniąc z nich sprawców złego systemu społecznego i niekorzystnego położenia geopolitycznego kraju”. W innym felietonie podsumowuje klimat na polskich uczelniach, pisząc, że rektorzy polskich uczelni nie mają dziś rozeznania w tym, „co jest ważne, a co błahe, co bez znaczenia, a co potwornie kosztowne (...) nakazali w podległych sobie instytucjach szukać tajnych agentów policji politycznej, nieistniejącej od lat siedemnastu”, *Amerykański protektorat nad Wisłą?*, „Przegląd” 2007, nr 9, s. 19.

⁹⁴ A. Szahaj, *Przeciw pustym uniesieniom*, „Europa. Tygodnik Idei” z 8 maja 2007.

⁹⁵ A. Walicki, *Trzy patriotyzmy...*, s. 191 i n.

⁹⁶ J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998.

i poszukiwaniem moralnie akceptowanych reguł współżycia między ludźmi o różnych poglądach religijnych, filozoficznych i moralnych. Nowoczesne społeczeństwo potrzebuje liberalizmu dlatego właśnie, że nie jest, i nie może być, ani wspólnotą zespoloną jednakowymi przekonaniami moralnymi, ani asocjacją połączoną wspólnotą celu: jest tylko względnie trwałym i reprodukującym się systemem kooperacji między równymi jednostkami, potrzebuje więc uczciwych (*fair*) reguł i zasad współżycia, akceptowalnych z punktu widzenia różnych światopoglądów i wykluczających użycie przymusu państwowego dla zapewnienia dominacji któregośkolwiek z nich”⁹⁷. Nie można przecież przyjmować dziś za obowiązującą w demokratycznym społeczeństwie tezę, głoszoną przez czołowych polityków prawej strony sceny politycznej, że filozofia współczesnego państwa polskiego powinna się oprzeć na „jedynym w skali społecznej znanym (występującym i obowiązującym) w Polsce” systemie wartości, którego „depozytariuszem jest przede wszystkim Kościół katolicki”⁹⁸ (co nie przeszkadza, zresztą, w jednoczesnym, pozbawianiu tej instytucji autorytetu moralnego na scenie publicznej)⁹⁹.

⁹⁷ A. Walicki, *Trzy patriotyzmy...*, s. 191.

⁹⁸ Chodzi tu o wypowiedź J. Kaczyńskiego w czasie przedwyborczego spotkania w Fundacji im. Stefana Batorego latem 2005 r. Podobnie wypowiedział się w *exposé*, wygłoszonym 19 lipca 2006 r. W wywiadzie dla „Dziennika” z 22 kwietnia 2007 (*Premier: państwo nie jest instrumentem zbawienia*) J. Kaczyński już koryguje swoje pierwotne formuły i mówi, że legitymizacji państwa jako jakości moralnej należy szukać również „w tradycji świeckiej, tradycji I i II Rzeczypospolitej, walk o niepodległość, wreszcie tradycji Solidarności”. Dodaje jednakże, że tradycja legitymizująca państwo „jest zawsze pewną konstrukcją intelektualną. Jej pełne wyklarowanie, a tym bardziej modyfikacja są jeszcze przed nami”. W tych wszystkich wypowiedziach J. Kaczyński omija trudne do zakwalifikowania przez siebie zjawisko, polegające na przywiązaniu szerokich kręgów społecznych do lewicowego systemu wartości (w tym również do okresu Polski Ludowej), których wyznacznikami są np. sprawiedliwość społeczna, demokracja pracownicza, bezpieczeństwo socjalne i solidarność. Próbuje zniechęcić do kojarzenia tych wartości z socjalizmem, mówiąc, że był to system „dla hołoty”. Por. także: M. Gulczyński, *Charakterystyka głównych sił politycznych uczestniczących w wyborach 2005*, [w:] *Partie polityczne w wyborach 2005*, red. D. Waniek, Warszawa 2006; J. Kuciński, *Wizje państwa w dokumentach programowych partii politycznych*, [w:] *Partie polityczne w wyborach 2005*, op. cit. Interesujący wywód na ten temat: J. Hartman, *Teodemokracja Kaczyńskich*, „Gazeta Wyborcza” z 20 lutego 2007, s. 16.

⁹⁹ Chodzi o lustrację księży, wspieraną przez przywódców PiS; Jan Widacki skomentował tę taktykę polityczną w sposób następujący: „Nabożni Kaczyńscy kilkoma lustracyjnymi ruchami zneutralizowali Episkopat. Gdy metropolita upominał szalejącego księdza lustratora, z honorami przyjmował tego księdza prezydent. Nieoceniony w tym przedsięwzięciu okazał się IPN. Znalazły się »papiery« na abp. Wielgusa, ale przy okazji jego braci w biskupstwie (tych, co go publicznie bronili), nuncjusza, i doprowadzono do czegoś precedensowego: odwołania ingresu. Przy pomocy IPN i rozmaitych badaczy amatorów »w imię prawdy« uświadomiono katolicki naród, że pasterzują mu m.in. abp »Zefir«, abp »Filozof« (o dalszych biskupach, infulatach, prałatach, księżach pasterzoch i przeorach tajnych współpracownikach bezpieki już nie wspominając). Episkopat jako konkurencja w walce o rząd dusz nie byłby dla PiS wygodny. Został więc zneutralizowany. Naród został »wyzwolony przez prawdę«. Kościół w cichości i pokorze lustruje się sam. Do wielkiej polityki Prawa i Sprawiedliwości się nie wtrąca. Kaczyńskim wystarczy kościół parafialny, lokalni działacze PiS mają na ogół dobre kontakty z proboszczami, centralni mają Ojca Dyrektora i jego poparcie. To wystarczy. Kościół już nie będzie ostoją dla opozycji”, *Co z tą demokracją*, „Przegląd” z 10 czerwca 2007, s. 19.

Tendencja ta byłaby odwróceniem wszystkiego, co w sferze ideologicznej towarzyszyło przemianom z 1989 r. Tchnie również „oryginalnym” przesłaniem (do czego powrócimy w dalszych częściach książki) doktryny „teologii politycznej”, skierowanej przeciwko liberalizmowi i tworzonej w okresie międzywojennym przez prawnika niemieckiego Carla Schmitta w konfrontacji z doświadczeniem Republiki Weimarskiej¹⁰⁰. Liczne wypowiedzi teoretyków (Ryszard Legutko, Zdzisław Krasnodębski, Marek Cichocki, Andrzej Zybertowicz) i publicystów wskazują, że przeżywa ona w niektórych środowiskach prawicy w obecnym klimacie politycznym Rzeczypospolitej swoistą rewitalizację¹⁰¹. Jest rzeczą znaną, że wokół prób przeniesienia skompromitowanych już dawno koncepcji ideologicznych panowało do niedawna powściągliwe milczenie. W szczególności przedstawiciele nauk społecznych zbyt długo zwlekali z podjęciem otwartego dyskursu z niektórymi pomysłami ideologów prawicy. Dziwiło to o tyle, że zapowiedź przywracania określonej tradycji, wywodzącej się z poprzednich epok „nie może wystarczyć i nie może być skuteczna w szybko zmieniającym się świecie, w którym szybko kształtują się nowe obyczaje, nowe wartości, nowe cele moralne, jak i nowe problemy”¹⁰².

Bronisław Łagowski oceniał tę sytuację jako „widoczne cofnięcie się humanistyki do stanu niejednokrotnie bełkotliwego”(…), ponieważ „nauki społeczne godne tej nazwy zostały zmarginalizowane”¹⁰³. Być może z tego powodu odnowiono inicjatywę debaty intelektualnej, znaną w przeszłości pod nazwą „Doświadczenie i Przyszłość”, funkcjonującą poza oficjalnymi instytucjami życia naukowego w Polsce w latach 70. i 80. Za cel działania inicjatywa ta przyjęła obecnie wskazywanie „społeczeń-

¹⁰⁰ Według informacji prasowych, zwolenników teologii politycznej można dziś znaleźć na najwyższych szczeblach władzy. Jako przykład najczęściej wymienia się nazwiska prof. Zdzisława Krasnodębskiego oraz dr. Marka Cichockiego, który przełożył na język polski *Teologię polityczną* Carla Schmitta. Obecnie jest doradcą ds. międzynarodowych Lecha Kaczyńskiego. Na użytek tej pracy warto przypomnieć definicję „teologii politycznej”, którą sformułował Adam Wielomski: „Teologia polityczna – pojęcie wprowadzone przez Carla Schmitta – to gałąź nauk o polityce, zajmująca się relacjami pomiędzy ideami i instytucjami politycznymi a religijnymi. Podstawowym aksjomatem tej dyscypliny jest stwierdzenie, że państwo za wszelką cenę stara się upodobnić panujące wyznanie na podobieństwo swojego ustroju”, www.wandea.org.pl/teologia-polityczna.htm.

¹⁰¹ Zob.: C. Schmitt, *Rzymski katolicyzm i polityczna forma*, [w:] *Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. M. Cichocki, Kraków 2000; P. Kaczorowski *Państwo w czasach demokracji. Rudolf Smend i Carl Schmitt o istocie porządku państwowego Europy kontynentalnej*, Warszawa 2005.

¹⁰² A. Chmielewski, *op. cit.*, s. 6 i n.

¹⁰³ *Ibidem*, „Przegląd” z 11 marca 2007. Podobnie w tym samym tygodniku powiedział Hieronim Kubiak: „Do niedawna mieliśmy taką sytuację, że polska inteligencja, a przynajmniej jej znaczna część, jak gdyby schowała się do swoich skorup”, *Rewolucja w rewolucji* (wywiad z H. Kubiakiem), „Przegląd” z 11 marca 2007, s. 19.

stwu obywatelskiemu alternatywne programy, idee oraz sposoby rozwiązywania problemów”¹⁰⁴ (pierwszy raport tej grupy został przedstawiony w maju 2007).

Nawet, jeśli sceptycyzm B. Łagowskiego nie jest do końca uzasadniony (konflikt PiS ze znaczną częścią inteligencji humanistycznej wokół wartości stał się wiosną 2007 r. aż nadto widoczny, a trudno nie dostrzec też znaczącej roli, jaką w bieżącej wymianie poglądów pełni publicystyka polityczna), nie można zanegować pilnej potrzeby podjęcia badań, analizujących przyczyny słabości funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej. Wydaje się, że obserwowany „bunt elit 2007” powinien sprzyjać ożywieniu nie tylko naukowej, ale przede wszystkim obywatelskiej debaty na ten temat¹⁰⁵.

Na tle tych zjawisk wyróżnia się rola Trybunału Konstytucyjnego w umacnianiu demokratycznego porządku prawnego. Spór wokół tej instytucji, inspirowany przez polityków prawicy rządzącej, wywołał zainteresowanie treścią wydawanych przez nią orzeczeń, a przez to sprzyjał upowszechnianiu szacunku do doktryny konstytucyjnej i litery prawa. Warto w tym kontekście wspomnieć w tym miejscu słowa Edwarda Abramowskiego, który ponad sto lat temu napisał, że prawo wchodzi w życie, „gdy jest wykonywane, nie zaś, gdy jest uchwalone”. Musi ono istnieć w naturze ludzi, w naturze środowiska rzeczowego, wspólnego mnie i innym”¹⁰⁶.

W wydanej niedawno książce *Aktualność wolności* Thomas Bridges przestrzega, że „liberalne demokracje są w stanie przetrwać jedynie pod warunkiem, że wytworzą odpowiednią grupę świadomych obywateli – na tyle

¹⁰⁴ Na czele tej inicjatywy stanął – podobnie, jak przed laty – Stefan Bratkowski, a pierwszy raport tej grupy pt. *Uwagi o stanie demokracji w Polsce*, Warszawa 2007, www.dip.org.pl/Raport_1.pdf, został przedstawiony opinii publicznej w maju 2007. Konwersatorium działa w Warszawie, przy Collegium Civitas.

¹⁰⁵ Jan Widacki w jednym ze swych felietonów przedstawił na tę kwestię następujący punkt widzenia: „Przeciwnikiem PiS jest inteligencja. I to w dwóch znaczeniach: zarówno rozumiana jako sprawność intelektualna wielu jej prominentnych działaczy, niektórych ministrów nie wyłączając (...), jak i jako warstwa społeczna. Ta ostatnia przywykła do wolności, posługująca się rozumem, a co gorsza piórem i słowem, jawi się jako naturalny przeciwnik tych, którzy nie lubią dyskusji, a społeczeństwo chcą traktować jako przedmiot swych rządów i materię swego ideologicznego eksperymentu, zwanego rewolucją moralną. Stąd walka z autorytetami. Stąd te wszystkie wyzwiska „wykształciuchy”, łże-elity, „lumpeninteligencja”. Stąd to przekonanie, że elity intelektualne, powiązane z III RP, *de facto* są elitami PRL, są zdemoralizowane, ubabrane współpracą z komunistycznym reżimem, powiązane jakimś tajemniczym i na pewno ciemnym układem z komunistami, przestępcami i speksłużbami. Stąd ta wojna z naukowcami, prawnikami, lekarzami, nauczycielami”, „Przegląd” z 10 czerwca 2007, *op. cit.* O przyczynach bierności inteligencji interesującą wypowiedź dał również Marcin Król, *Polska inteligencja przegapiła społeczną zmianę*, „Europa. Tygodnik Idei” z 14 lipca 2007, s. 6–8.

¹⁰⁶ E. Abramowski, *Państwo i prawo*, [w:] *Rzeczpospolita przyjaciół. Wybór pism społecznych i politycznych*, Warszawa 1986, s. 165–169.

liczną, by mogła sprostać przyszłym zagrożeniom politycznym”¹⁰⁷. Wydaje się, że w sporze politycznym Trybunał Konstytucyjny broni skutecznie nie tylko swojego autorytetu, ale przede wszystkim wartości, które dają nadzieję na stabilizację porządku ustrojowego Rzeczypospolitej.

Zastanawiając się nad racjonalnością wyboru między dwiema wzajemnie wykluczającymi się wizjami świata społecznego (liberalizmem a konserwatyzmem), Adam Chmielewski zauważa, że „z punktu widzenia zadań polityki, pewne sformułowanie liberalizmu oferuje bardziej obiecującą perspektywę ich realizacji niż wiele innych, alternatywnych koncepcji”. Jest to tym bardziej istotne, że „polska myśl konserwatywna i prawicowa tradycyjnie nie należy do szczególnie wyrafinowanych”¹⁰⁸. Autor ten z kolei przestrzega przed zdogmatyzowaniem podejścia do liberalizmu (co może przynieść równie zgubne skutki, jak zdogmatyzowanie w przeszłości marksizmu), przed czym – jak zauważa – nie ustrzegł się w jakiejś mierze tego nawet sam twórca ideologii „społeczeństwa otwartego” – Karl Popper.

Jednakże pamiętajmy, że liberalizm – jak każdy nurt filozoficzny – powinien być poddawany ocenom i krytyce, według własnych uwarunkowań i doświadczeń, bo w przeciwnym razie znów zostanie otwarta droga do dramatycznego rozejścia się doktryny z rzeczywistością. Zwracali na to historycznie wcześniej uwagę Edmund Burke, Robert von Mohl, a w czasach nam współczesnych Vaclav Havel, który w swoich publikacjach nie kryje dziś rozczarowania sposobem korzystania z dobrodziejstw liberalizmu przez społeczeństwo, które „w pewien sposób zachowuje się gorzej, niż gdy było w okowach”.

Dlaczego powinniśmy jednak bronić demokracji liberalnej i jaki ma to dziś związek z wolnością myśli, słowa i przekonań?

Odpowiadając na to pytanie, posłużę się raz jeszcze poglądami Johna Rawlsa, który był zwolennikiem wykorzystania szans, jakie daje liberalizm polityczny kompromisowi i konsensusowi, jako idea społeczeństwa systemu kooperacji w czasie, z pokolenia na pokolenie. W przywoływanej już książce uznał on, że pogląd liberalny, stając wobec rozumnego pluralizmu, „zdejmuje z politycznego porządku dnia kwestie rodzące najostrzejsze podziały – kwestie, wokół których poważny spór musi podważyć podstawy społecznej kooperacji.” I dalej Rawls określa warunki takiej kooperacji, nazywając je „wielkimi” cnotami, które – jego zdaniem – są niezbędne do politycznej kooperacji na gruncie konstytucji. Są nimi: tolerancja i wychodzenie innym naprzeciw, to także cnota rozumności i poczucie sprawiedliwości.

¹⁰⁷ *Aktualność wolności. Wybór tekstów*, red. B. Misztal, M. Przychodzień, Warszawa 2005, s. 120.

¹⁰⁸ A. Chmielewski wymienia w tym miejscu ideologie nacjonalistyczno-populistyczne, narodowo-katolickie i faszystowskie, *op. cit.*, s. 17.

„Gdy te cnoty są rozpowszechnione w społeczeństwie i wspierają jego polityczną koncepcję sprawiedliwości, to stanowią bardzo wielkie publiczne dobro, część politycznego kapitału w społeczeństwie”¹⁰⁹. Rzecz jednak w tym, że „cnoty obywatelskie nie są czymś, co zaszczerpia sama wolność”¹¹⁰. Potrzebna jest jeszcze rozumna weryfikacja nawet bolesnych doświadczeń czasów transformacji, aby przyniosła ona społeczne korzyści. To właśnie owe cnoty, opisane przez J. Rawlsa, wpłynęły na reakcję wielu środowisk naukowych w Polsce wobec treści ustawy lustracyjnej wiosną 2007 r. Pamiętajmy jednak, że w ten sposób skorzystały one z wolności słowa, które przybrało w tym wypadku formę prawa do politycznego sprzeciwu wobec „narzucania oficjalnej ortodoksji” i rozwiązań obraźliwych dla etosu tych środowisk¹¹¹.

Wolność myśli i słowa, czyli wolność wypowiedzi politycznej powiązana z procedurą, określoną w konstytucji, dostarcza nam możliwości demokratycznej kooperacji, polegająca m.in. na wymianie elit, a także na codziennej kontroli ich poczynań przez instytucje konstytucyjne i opinię publiczną. W tym miejscu znów odwołam się do Roberta von Mohla, który na początku XIX w. pisał, że swoboda wyrażania myśli jest „nieodzownym środkiem do wszechstronnego umysłowego wykształcenia się”¹¹². I wiemy, że miał rację, bo zdobywanie wiedzy, sprzyjając indywidualnemu rozwojowi, rozbudza w naturalny sposób m.in. zainteresowania polityką.

Na czym ma się więc koncentrować wolna prasa? Odpowiedzi na tak postawione pytanie udzielano w literaturze przedmiotu już niejednokrotnie. Na przykład C.J. Bertrand podkreśla, że wolność prasy „jest jednym z absolutnych – a więc odpowiadających jego najbardziej elementarnym potrzebom – praw człowieka. Bez komunikacji między ludźmi nie ma społeczeństwa, w którym życie jednostki może znaleźć swoje przedłużenie”¹¹³.

Warto też sięgnąć i do dorobku nauk prawnych w Europie i odwołać się do wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który odpowiedział na to pytanie następująco:

¹⁰⁹ J. Rawls, *op. cit.*, s. 224.

¹¹⁰ A. Chmielewski, *op. cit.*, s. 22.

¹¹¹ Por. C.R. Sunstein *Sprzeciw w życiu społeczeństw*, Warszawa 2006, s. 116. Autor przypomina znaną wypowiedź z okresu II wojny światowej amerykańskiego sędziego Sądu Najwyższego, Wendella Holmesa w sprawie wolności słowa:

„Zwracając się wprost do faszystowskich wrogów Ameryki, Sąd wyjaśnił: »Przymusowa unifikacja opinii to jedynie jednomyślność cmentarza«. W najsławniejszym zdaniu orzeczenia Sąd dodał: »Jeżeli jest jakaś stała gwiazda w naszej konstytucyjnej konstelacji, to jest nią to, że żaden urzędnik – ani wysoki, ani drobny – nie może nakazać niczego jako jedynie słusznego w polityce, kwestiach narodowościowych, religii i we wszelkich rodzajach opinii ani zmuszać obywateli do jakichkolwiek wypowiedzi. Jeżeli są jakieś okoliczności, które uzasadniają uczynienie wyjątku, to są nam teraz nieznane«”.

¹¹² R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003, s. 283.

¹¹³ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 57.

„Jeśli obywatel ma podejmować decyzje polityczne, musi być obszer- nie informowany, ale musi również znać i umieć rozważyć poglądy, które wyrobili sobie inni. Prasa podtrzymuje tę stałą dyskusję; zdobywa infor- macje, sama zajmuje wobec nich stanowisko i działa w ten sposób jako siła wskazująca kierunek w publicznych sporach. W niej wyraża się opinia publiczna; argumenty krystalizują się w przemowach i replikach, nabierają wyraźnych zarysów i w ten sposób ułatwiają obywatelom wyrobienie sobie osądu i podjęcie decyzji”¹¹⁴.

W ten sposób „czwarta władza” wspomaga suwerena w wyborze decyzji o charakterze państwowym, wiążąc ze sobą cele kultury politycznej i kul- tury medialnej.

Jak wykazują nie tylko polskie badania – jakość i współzależność obu zja- wisk uwarunkowane są przede wszystkim dobrobytem i wykształceniem. Nierówności społeczne i niedostatek wiodą do nasilenia się konfliktów społecznych i sięgania po ideologie populistyczne, co samo przez się sta- nowi dziś zarówno ryzyko polityczne, jak i ekonomiczne. Natomiast wraz ze wzrostem poziomu życia zmienia się w społeczeństwie hierarchia war- tości z tradycyjnych na „postmaterialne”, takie, jak samostanowienie, rów- nouprawnienie i współuczestnictwo polityczne. Należy jednakże założyć, że prawidłowość ta sprawdza się w warunkach demokracji ustabilizowanej, na- tomiast w czasach przemian ustrojowych zmiana orientacji ideologicznych może następować bardzo szybko, co – w warunkach polskich dało o sobie znać w obliczu „rewolucji moralnej”, przeprowadzanej rękoma polityków PiS, LPR i Samoobrony¹¹⁵. Nadzieje, jakie hasło to wywołało wśród uboższej części społeczeństwa, wynikały przede wszystkim z rozczarowania nasila- niem się nierówności o charakterze ekonomicznym oraz korupcją¹¹⁶. Obiet- nicom urzeczywistniania „Polski solidarnej” przeciwko „Polsce liberalnej”

¹¹⁴ W. Schulz, *Komunikacja polityczna*, Kraków 2006, s. 64.

¹¹⁵ Por.: *Elity rządowe III RP 1997–2004*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006. Przemysław Sadura określa w niej ideologię elit III RP mianem „hipercynizmu i nostalgii”. Zwraca uwagę na zjawisko „fałszywej świa- domości”, rządzącej zarówno elitami obozu posierpniowego, jak i postpezetpeerowskiego. Píše m.in. „Ana- liza fałszywej świadomości obu segmentów elity rządowej w III RP ujawnia, że są one swoistymi kontynu- acjami form sprzed 1989 r. (...) Utopia »Solidarności« przerodziła się w nostalgię za utopią, wyrażającą się m.in. w ostantacyjnym moralizmie obozu posierpniowego. Nostalgia połączona ze zwyczajną historiozofią zachowaną w pamięci społecznej tej części elity wzmacnia wyobrażenia grupy o sobie samej jako o zbiorze osób, połączonych spętyczną więzią moralną. Cynizm działaczy PZPR, rozumiany jako dystans wobec własnej ideologii, znajduje swoją kontynuację w hipercynizmie elity postpezetpeerowskiej, która rezygnu- jąc z zachowania odrębnej pamięci społecznej, dystansuje się wobec własnej przeszłości (...), a neoliberalne poglądy ekonomiczne kryje za pseudolewicowym frazesem (...) na skutek poddania się panowaniu strony postsolidarnościowej w sferze symbolicznej doznała swego procesu kolektywnej i indywidualnej amne- zji. (...) Rezygnacja z opowieści o PRL jako o nieudanym projekcie systemu realizującego zasady równości i sprawiedliwości społecznej uniemożliwia powrót do postulatów emancypacji”, s. 245–247.

¹¹⁶ Kwestię tę wyjaśniałam w publikacji *Uwarunkowania społeczne, polityczne i ekonomiczne wyborów parlamentarnych 2005*, [w:] *Partie polityczne w wyborach 2005*, Warszawa 2006.

nie towarzyszyły, zresztą, zapowiedzi realizowania programu wyborczego metodami niedemokratycznymi, co uspokajało środowiska krytyczne wobec nowej odmiany konserwatyzmu. Efekt tego zawierzenia jest dziś taki, że wielu środowiskom, w tym przede wszystkim intelektualistom, trudno oprzeć się „poczuciu ścieśniania wolności i zagrożenia”¹¹⁷.

Liberalizm niejedno ma imię: filozofia odróżnia liberalizm ekonomiczny od obyczajowego i politycznego, bo są to różniące się od siebie płaszczyzny rzeczywistości społecznej, wielokrotnie modyfikowane pod naciskiem historycznych przemian i okoliczności. Analizując istotę wartości liberalnych, Adam Chmielewski wskazuje na trudności w jednolitym definiowaniu liberalizmu, ponieważ dynamizm historyczny tej koncepcji filozoficznej i jego potencjał emancypacyjny doprowadził do sformułowania rozmaitych jego wersji. Filozofia ta „wskazuje jednak zarazem na swoją własną ciemną stronę, a mianowicie na wielką różnorodność sposobów, w jakich człowiek traci swoją wolność, czyli na to, jak jedni ludzie w imię własnej wolności odbierają wolność innym”¹¹⁸.

Mimo to doktryna wyróżnia „pewne podstawowe elementy, łączące większość koncepcji polityki liberalnej”, a są to takie wartości, jak: indywidualizm i równość (w tym równość kobiet i mężczyzn), wolność i racjonalność, pluralizm, tolerancja, idea umowy społecznej i rządu prawa. Atrakcyjne jest w niej zwłaszcza to, że – jak podkreśla Andrzej Szahaj – dzięki tym elementom liberalizm „stara się uporczywie udoskonalać rzeczywistość społeczną, zamiast dążyć do jej rewolucyjnego zniszczenia, że chce pojednania i kompromisu, a nie walki na śmierć i życie, że wzbrania się przed krzywdzeniem innych ludzi w imię jakiejś Wielkiej Idei i stara się nade wszystko zachować pokój społeczny”¹¹⁹.

W tej pracy tłem pomieszczonych tu rozważań będzie właśnie liberalizm polityczny i doktryna demokracji pluralistycznej, która stała się fundamentem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i osadzonej na niej doktrynie społecznej odpowiedzialności mediów. Zjawiska w niej opisywane i analizowane oceniane są przez pryzmat wartości liberalnych i różnorodnych trudności w ich upowszechnianiu i stosowaniu w polskiej praktyce politycznej, odnoszącej się do funkcjonowania ładu medialnego¹²⁰.

¹¹⁷ Zob.: *Bracia Kaczyńscy zawsze strzelali sobie w stopę* (rozmowa z prof. Marcinem Królem), „Przegląd” z 3 czerwca 2007, nr 22, s. 20–23.

¹¹⁸ A. Chmielewski, *op. cit.*, s. 115.

¹¹⁹ A. Szahaj, *Dlaczego liberalizm powinien być chłodny*, „Europa. Tygodnik Idei” z 5 maja 2007.

¹²⁰ O rodzajach odpowiedzialności dziennikarskiej A. Gałkowska, S. Gałkowski, *Polityczna odpowiedzialność dziennikarska?*, [w:] *Media a polityka*, red. M. Szpunar, Rzeszów 2007.

_____ Dylemat

Rozdział drugi

prawa, instytucji i rynku

Konstytucyjne podstawy demokratycznego ładu
medialnego: standardy europejskie a rzeczywistość
medialna

1. Podstawy prawno-instytucjonalne ładu medialnego

1. Z KART PRZEMIAN

Budowa nowego ładu medialnego stała się po 1989 r. jednym z pierwszoplanowych zadań o charakterze ustrojowym, stąd zmiany odnoszące się do wolności słowa i druku wyprzedziły wszelkie inne postanowienia o zasadniczym znaczeniu dla wolności i praw obywatelskich oraz dla nowego ustroju państwowego.

Od początku procesu przemian systemowych w dokumentach programowych środowisk demokratycznych, a także w debacie publicznej pojawiało się hasło p l u r a l i z m¹²¹. Nazwa ta od samego początku była symbolem zmian. Spinała koncepcję ustrojową i wartości, na których miał się oprzeć przyszły ład konstytucyjny Rzeczypospolitej. Było również atrakcyjne politycznie: hasło to niosło obietnicę znalezienia dróg, prowadzących przede wszystkim do zniesienia monopolu informacyjnego, charakterystycznego dla minionego systemu sprawowania władzy, w którym stosowanie cenzury prewencyjnej i licencjonowanie prasy stały się długotrwałym elementem praktyki politycznej¹²². Odwoływało się do k o m-

¹²¹ W czasie I Zjazdu NSZZ „Solidarność” 7 października 1981 r. przyjęto uchwałę odnoszącą się do koncepcji przyszłych przemian ustrojowych, w której wyraźnie stwierdzono, że podstawą demokracji w naszym kraju powinien być „pluralizm światopoglądowy, społeczny, polityczny”. Por. także: wystąpienie Wojciecha Jaruzelskiego na konferencji prasowej z uczestnikami spotkania „Jabłonna VI” z 1 grudnia 1986 r., W. Jaruzelski, *Przemówienia 1986*, Warszawa 1987, s. 380–382. Piotr Winczorek w 1992 r. o pluralizmie pisał następująco: „Wszyscy, którzy są dziś w naszym kraju demokratami lub pragną w oczach współobywateli za nich uchodzić, godzą się z twierdzeniem, że współczesne społeczeństwo polskie jest wewnętrznie zróżnicowane, ma pluralistyczną strukturę. Znaczna część obserwatorów wypowiadających taki sąd uznaje przy tym, iż pluralizm to nie tylko obiektywny fakt, ale i wartość; uważa, że pluralizm nie tylko »jest«, lecz że »być powinien«”, „Rzeczpospolita” z 22 kwietnia 1992. Ten sam autor 14 lat później na łamach tej samej gazety („Rzeczpospolita” z 21 sierpnia 2006, s. 7) przypomniał, że wartości, dla których jest on nazwą, stanowiły przez lata sztanदारowy postulat ruchów demokratycznych. Tadeusz Mołdawa stwierdził, że „pluralizm należy do podstawowych wartości współczesnych społeczeństw, jest cechą systemów demokratycznych. Jest wartością szczególnie cenną, zwłaszcza w tych społeczeństwach, które przeszły przez doświadczenia autorytaryzmu, a nawet totalitaryzmu”, T. Mołdawa, *Konstytucja RP a standardy współczesnego konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja RP Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 37.

¹²² Janina Zakrzewska zaznaczyła, że „w dziedzinie objętej wolnością słowa decydenci określali, jakie pisma mają się ukazywać; stanowili o likwidacji tytułów czasopism, choćby najbardziej popularnych; przydzielali papier; zatwierdzali lub zdejmowali, w ramach nomenklatury, redaktorów naczelnych”, J. Zakrzewska, *op. cit.*, Warszawa 1993, s. 18.

p r o m i s u jako metody rozwiązywania konfliktów politycznych. W czasie obrad „okrągłego stołu” w 1989 r. określono ideologiczny zakres tego kompromisu. W „Stanowisku w sprawie reform politycznych” stwierdzono m.in.: „Polityczny kompromis różnych sił, wśród których są zarówno takie, które czerpią inspiracje z chrześcijaństwa, z dorobku ideowego Solidarności, ruchu ludowego i innych źródeł i tradycji ideowych pozwoli urzeczywistnić wspólny cel: niepodległą, suwerenną, bezpieczną równoprawnymi sojuszami, demokratyczną i silną gospodarczo Polskę”¹²³.

W wyniku rozmów „okrągłego stołu”, zakończonych 6 kwietnia 1989 r., podjęto pierwsze decyzje prowadzące do instalowania nowego, demokratycznego ładu medialnego¹²⁴: najpierw zniesiono koncesjonowanie prasy, a następnie cenzurę jako narzędzia służące „utrzymywaniu oficjalnej wersji prawdy”¹²⁵.

Z charakteru przemian politycznych nie wynikało jednakże, że Polska będzie od razu zmierzać w kierunku przyjęcia standardów ładu komunikacyjnego, wyznaczanych przez dokumenty instytucji europejskich, opartych na normach doktryny liberalnej, odnoszących się zarówno do sfery polityki, jak i ekonomii, a media – prasa, radio, telewizja (Internet) – będą się stawać wolnym „rynkiem idei”. Karol Jakubowicz wspomina, że jeszcze rząd Tadeusza Mazowieckiego „wolał radiofonię i telewizję »państwową«, podporządkowaną premierowi”¹²⁶, a ani w dokumentach NSZZ „Solidarność”, ani w „Porozumieniach Okrągłego Stołu” nie pojawiło się hasło „media publiczne”.

Co to w rezultacie oznaczało? Że do 1989 r. „nie powstał żaden rozbudowany zbiór poglądów na temat pożądanego kształtu wolnego i demokratycznego systemu mediów”. Zmianę w tym względzie przyniosło przedłożenie w lutym 1990 r. koncepcji nowych regulacji ustawowych, wypracowanych przez Komisję ds. Reformy Radiofonii i Telewizji. Wówczas

¹²³ *Dokumenty okrągłego stołu. Stanowisko w sprawie reform politycznych*, „Trybuna Ludu” z 4 kwietnia 1989.

¹²⁴ J. Zakrzewska, *op. cit.*, s. 31.

¹²⁵ Zniesienie cenzury nastąpiło na mocy Ustawy o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk z 11 kwietnia 1990 r., likwidacji organów tej kontroli oraz zmianie ustawy Prawo prasowe, Dz.U. nr 29, poz. 173. Należy przypomnieć, że Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk funkcjonował na mocy dekretu Rady Ministrów z 5 lipca 1946 r.; por. także: T. Goban-Klas, *Granice wolności mediów*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Z. Bauer, E. Chudziński, Kraków 1996, s. 268.

¹²⁶ K. Jakubowicz, *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek*, Warszawa 2007, s. 220–221. Fakt ten przypomina również K. Pokorna-Ignatowicz, *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzem*, Kraków 2003. Wypowiedź T. Mazowieckiego ilustrująca jego wizję telewizji państwowej zob.: Andrzej Drawicz prezesem Komitetu do Spraw radia i Telewizji, „Antena” z 9 października 1989.

to po raz pierwszy zaproponowano przekształcenie Polskiego Radia i Telewizji w nadawcę publicznego¹²⁷.

Wydarzeniem rozstrzygającym i nadającym nowe impulsy w kształtowaniu prawa do informacji stało się uzyskanie przez Polskę w 1991 r. członkostwa w jednej z najstarszych organizacji międzynarodowych Radzie Europy – „organizacji wartości”, czego bezwzględną konsekwencją było poddanie się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu¹²⁸. Tym samym Polska weszła „w obręb oddziaływania prawa unijnego”¹²⁹. Jego elementem są ustalone w przestrzeni międzynarodowej standardy demokratyczne, czyli wartość wyrażająca się we wzorcach oczekiwanego postępowania, których utrwalenie i upowszechnienie jest zasługą orzecznictwa sądów międzynarodowych, przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Rada Europy) oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Unia Europejska). M. Safjan twierdzi, że „nie można dziś rozstrzygać o takich prawach, jak: swoboda wypowiedzi, wolność zgromadzeń, poszanowanie prywatności (...) bez uwzględnienia ukształtowanego w tym zakresie standardu europejskiego, który zakreśla zarazem granice swobody interpretacyjnej”. Można więc zgodzić się z autorem tej wypowiedzi, że nie jest dziś możliwe budowanie ładu medialnego „w opozycji do utrwalonych standardów wspólnych dla wszystkich krajów demokratycznych. I nie zagraża to własnej tożsamości konstytucyjnej, chodzi bowiem o uznanie i akceptację faktu, że Polska jest częścią Europy, będącej przede wszystkim wspólnotą wartości, które razem tworzyliśmy na przestrzeni historii”¹³⁰.

Stąd, najogólniej rzecz definiując, demokratyczny ład medialny musiał oprzeć się na sprawdzonych już regułach i obyczajach, na straży których stoją instytucje kontrolowane przez prawo demokratycznego państwa. W demokracji pluralistycznej ład ten powinien m.in. służyć „harmonizacji różnorodnych stylów życia, pokojowemu współistnieniu opinii, stanowisk i interesów”¹³¹, a więc również zapobiegać potencjalnym konfliktom, które są nieodłączną cechą życia ludzkiego. Dlatego też pojęcie „ład medialny”

¹²⁷ K. Jakubowicz, *Media publiczne...*, s. 220 i n.

¹²⁸ Skoro państwa przystępują do Rady Europy dobrowolnie, „to członkostwo w tej organizacji niewątpliwie powinno wiązać się z gotowością państw do współkreowania standardów, a następnie ich wdrażania do praktyki politycznej i prawnej”, A. Jaskiernia, *Prawo do odpowiedzi w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 46.

¹²⁹ J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, [w:] *Polskie media w jednoczącej się Europie*, red. I. Dobosz, B. Zajac, Kraków 2006, s. 34.

¹³⁰ Por.: M. Safjan, *Niezależność Trybunału Konstytucyjnego i suwerenność konstytucyjna RP*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 9.

¹³¹ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, Warszawa 2005, s. 157.

zakłada z istoty rzeczy współdziałanie grup, środowisk społecznych i instytucji w celu wypracowania „interesu wspólnego” i łagodzeniu w ten sposób sytuacji konfliktowych¹³².

Charakter prawny standardów międzynarodowych w dziedzinie medialnej ma różnoraki ciężar gatunkowy, w związku z czym Alicja Jaskiernia wyróżnia standardy prawnie wiążące (traktatowe) oraz standardy o charakterze „miękkiego prawa” (uchwałodawcze)¹³³.

Wykonywanie standardów prawnie wiążących poddane jest kontroli międzynarodowej, w imię zasady *pacta servanda sunt*. Z kolei standardy z zakresu „prawa miękkiego” nie są prawnie wiążące, lecz mają znaczenie jako normy zwyczajowe lub wzorce postępowania (moralne lub polityczne), wskazane w unijnych uchwałach i zaleceniach. Analizując te kwestie, A. Jaskiernia słusznie zauważa, że „najistotniejsza motywacja ich realizacji wiąże się jednak z tym, że skoro państwa dobrowolnie przystępują do organizacji międzynarodowych i współkształtują standardy międzynarodowe, to powinny wykazywać gotowość ich realizacji. Są one przecież odzwierciedleniem wartości niosących postęp cywilizacyjny, których realizacja leży w interesie społeczności międzynarodowej i poszczególnych narodów”¹³⁴.

Standardy prawa wspólnotowego odnoszące się do ładu medialnego u progu przemian politycznych w Polsce opierały się w szczególności na następujących dokumentach Rady Europy:

1. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 8 września 1953 r.). Uważana jest za instrument równy „konstytucyjnej deklaracji praw obywatelskich”¹³⁵. Dla demokratycznego ładu medialnego najistotniejsze znaczenie ma art. 10, którego punkt 1 brzmi: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”.

W 2001 r. w ramach przygotowywania dokumentów, które w przyszłości będą stanowiły część Traktatu Europejskiego, Parlament Europejski

¹³² Interesujące ujęcie tego zagadnienia znajdziemy w artykule: L. Milian, *Ład społeczny na tle przewidywanej struktury społeczeństwa nazwanego umownie informacyjnym*, [w:] *Spółczesność informacyjna. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, red. L.H. Haber, M. Niezgoda, Kraków 2006. Milian ujmuje „ład” jako zintegrowaną, zharmonizowaną całość, czyli taką organizację życia, która zapobiega konfliktowi, tworzącemu nieład w relacjach międzyludzkich, *ibidem*, s. 116–118.

¹³³ A. Jaskiernia, *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006, s. 71.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 73–75.

¹³⁵ Szerzej: A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych*, Warszawa 2002.

przyjął Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹³⁶. O wolności wypowiedzi i informacji mówi art. 11 tego dokumentu (w zasadzie całkowicie przejęty z tekstu EKPCz i PW)¹³⁷.

2. Deklaracja o Wolności Wypowiedzi i Informacji (tzw. Europejska Karta Mediów) z 29 kwietnia 1982 r. W dokumencie tym znajdziemy m.in. wskazania ze względu na ochronę praw każdego do poszukiwania informacji i idei. Stąd podkreślenie niedopuszczalności cenzury lub innej arbitralnej kontroli bądź ograniczeń w zakresie uczestnictwa w procesie informacyjnym. Karta wskazuje również na konieczność istnienia szerokiego spektrum niezależnych i autonomicznych mediów, odzwierciedlających wielość poglądów i opinii, a także na preferowanie otwartej polityki informacyjnej w sektorze publicznym po to, by umożliwić ludziom zrozumienie i zdolność do dyskusowania problemów politycznych, społecznych, gospodarczych i kulturalnych¹³⁸.

3. Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej z 1989 r.¹³⁹ (z późniejszymi zmianami z roku 1998, podyktowanymi postępem technologicznym i ekonomicznym). Dokument ten miał na celu potwierdzenie zasady swobodnego przepływu informacji na gruncie technologii elektronicznej oraz ustanowienie standardów i norm dotyczących emisji programów telewizyjnych¹⁴⁰.

¹³⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej została uroczystie podpisana i ogłoszona w Nicei 7 grudnia 2000 r., a następnie jej tekst przyjmowały kolejno Rada Europejska, Parlament Europejski i Komisja Europejska.

¹³⁷ Na szczycie UE odbywającym się w Brukseli w czerwcu 2007 r. delegacja Polska na czele z Prezydentem Lechem Kaczyńskim zagwarantowała sobie prawo wyłączenia Polski z działań tego dokumentu (podobnie uczyniła Irlandia i Wielka Brytania). Ostateczną decyzję w tej sprawie rząd polski podejmie w trakcie prac końcowych nad nowym traktatem UE. Tekst Karty opublikowała „Gazeta Wyborcza” w dodatku „Duży Format” z 2 lipca 2007.

¹³⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, op. cit., s. 37; A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy...*, op. cit., s. 58.

¹³⁹ Tekst *Konwencji...* ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r. opublikowany został w: Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284; Dz.U. 1995, nr 32, poz. 160.

¹⁴⁰ A. Jaskiernia szeroko omawia standardy wynikające z tej konwencji, a w szczególności przyjęcie zasady, że „obowiązki nadawcy powinny być precyzyjnie sformułowane w kontraktach lub licencjach wydawanych przez kompetentne władze państw – stron konwencji. Treść przekazów i sposób ich prezentacji powinny respektować godność człowieka i podstawowe wolności. Programy informacyjne powinny być zredagowane w sposób uczciwy i poprzez to zachęcać do swobodnego kształtowania poglądów. Przekazy nie powinny przy tym naruszać granic przyzwoitości, zawierać pornografii, propagować przemocy ani też nawoływać do nienawiści rasowej. Programy mogące negatywnie oddziaływać na fizyczny, psychiczny i moralny rozwój dzieci oraz młodzieży powinny być emitowane w czasie, kiedy zachodzi niewielkie prawdopodobieństwo, by dzieci i młodzież były ich odbiorcami. Konwencja przesądziła o tym, że każda osoba prawna i fizyczna powinna mieć zagwarantowane prawo do odpowiedzi przy spełnianiu parametrów do czasu i warunków nadania programu zawierającego kwestionowane stwierdzenie. Jeśli prawodawstwo któreś ze stron konwencji nie przewiduje tego rodzaju gwarancji, państwo ma obowiązek ich realizacji np. poprzez wprowadzenie odpowiednich postanowień w kon-

W ślad za tym Rada Ministrów Wspólnot Europejskich przyjęła również w 1989 r. dyrektywę znaną pod nazwą „Telewizja bez granic”, poprzez którą państwa członkowskie utrzymały odpowiedzialność w dziedzinie organizacji i finansowania systemu telewizyjnego (formy prawne, koncesje, opłaty), jak również w sferze niezależności polityki kulturalnej.

W dyrektywie tej zostały sformułowane dwa podstawowe cele wspólnotowe:

1) zapewnienie swobodnego przepływu usług telewizyjnych i tym samym ich swobodnego odbioru (chodzi o obieg informacji, opinii i programów telewizyjnych). Ograniczenia w tym względzie mogą dotyczyć jedynie programów szkodliwych dla widzów małoletnich oraz podżegających do nienawiści rasowej, etnicznej czy religijnej;

2) zapewnienie promocji i dystrybucji produkcji europejskiej, produkcji niezależnej, w tym produkcji audiowizualnej.

Ze względu na rozwój nowych technologii informacyjnych i znaczącą zmianę sytuacji na rynku mediów elektronicznych, w 1997 r. dyrektywa ta została znowelizowana w odniesieniu do regulacji, dotyczących reklamy, telesprzedaży, sponsoringu i ochrony małoletnich. Szczególną uwagę poświęcono w tym dokumencie zapewnieniu powszechnego dostępu do wydarzeń o dużym znaczeniu społecznym (np. imprez sportowych). Państwa członkowskie zostały na tej podstawie zobowiązane do przygotowania listy wydarzeń o zasięgu ogólnokrajowym, które – z tej przyczyny – nie mogą być nadawane w programach płatnych i kodowanych¹⁴¹.

Nowelizacja dyrektywy zastrzyma przepisy dotyczące ochrony małoletnich. Zakazano emitowania programów, które mogłyby zaszkodzić rozwojowi psychicznemu, fizycznemu i moralnemu dzieci i młodzieży (wprowadzono w związku z tym tzw. czas chroniony oraz ostrzeżenia wizualne i akustyczne). Dyrektywa zobowiązywała również do nienadawania audycji, które w jakimkolwiek stopniu zachęcałyby do nienawiści ze względu na pleć, rasę, religię, orientację seksualną czy też przynależność państwową¹⁴².

W drugiej połowie lat 90. Polska przyjęła również umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw autorskich (Akt paryski konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych, Dz.U. 1996 r., nr 32, poz. 143) i łączności (Konwencja o utworzeniu europejskiej organizacji łączności satelitarnej Eutelsat, Dz.U. 1995, nr 24, poz. 130).

traktach lub licencjach przyznawanych nadawcom. (...) Postanowiono, że nie należy dopuszczać do nadużywania przez nadawców prawa wyłączności w przypadku wydarzeń budzących duże zainteresowanie społeczne”. Konwencja ta wypracowała również szczegółowe zasady, odnoszące się do reklam oraz sponsorowania programów”, A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy...*, op. cit., s. 66 i n.

¹⁴¹ Por.: L. Słupek, *Media publiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Media. Władza. Prawo*, op. cit., s. 156–158.

¹⁴² Art. 22 i 22 bis dyrektywy.

Zalecenia i standardy zawarte w tych i w wielu innych dokumentach nie pozostawiały wątpliwości¹⁴³, w którą stronę powinny zmierzać państwa aspirujące do uzyskania pełnego członkostwa w obrębie Unii Europejskiej. Dotyczyło to również zasad, na których miał się oprzeć demokratyczny ład medialny, budowany w Polsce od nowa. Z braku własnego dorobku standardy zachodnioeuropejskie wskazywały na rozwiązania, które powinny być systematycznie implementowane do prawa polskiego, a to ze względu na uznaną w doświadczeniu europejskim ich „uniwersalność i bezsprzeczność, a jednocześnie demokratyczność, zawierającą się w ustanowieniu swoistych (...) przymusów prawnych, limitujących aktywność podmiotów partycypujących w podejmowaniu decyzji politycznych”¹⁴⁴.

Warto podkreślić, że do momentu akcesji (czyli do 1 maja 2004 r.) załącznika ogólnoustrojowe zostały w sferze prawnej rozstrzygnięte na ogół w zgodzie z prawnymi standardami europejskimi. Dotyczyły one w szczególności uznania zasady pluralizmu i niezależności od rządu¹⁴⁵. Natomiast pierwsze poważne problemy (związane w dużej mierze z brakiem strategii krajowej) dały znać o sobie wraz z koniecznością podjęcia szczegółowych działań dostosowawczych już w ramach Partnerstwa dla Członkostwa (marzec 1998), w szczególności w odniesieniu do polityki audiowizualnej¹⁴⁶.

¹⁴³ Jacek Sobczak słusznie zauważa, że „standardy europejskie ubrane w formy dyrektyw (...) nie są »prawem«, a jedynie pewną propozycją, do której państwa winny starać się dostosować swoje ustawodawstwo. Dyrektywy są jedną z metod scalania prawa wspólnotowego z krajowymi porządkami prawnymi. Nie zastępują one prawa krajowego, lecz mają niejako wymusić jego zmiany”. Autor ten używa pojęcia „standardy ładu komunikacyjnego”, J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, op. cit., s. 36, 61.

¹⁴⁴ J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 36 i n.

¹⁴⁵ W. Pisarek, *Transformacje komunikacji społecznej w drugiej połowie XX wieku*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2004, nr 1–2, s. 23.

¹⁴⁶ Zob.: K. Cira, *Nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji a proces dostosowania prawa do standardów wspólnotowych*, [w:] *Polskie media w jednoczącej się Europie. Szanse i wyzwania*, red. I. Dobosz, B. Zając, Kraków 2006.

2. Rynek prasowy i rynek mediów elektronicznych

CECHY USTROJOWE

W nowym polskim porządku medialnym kształtowały się w Polsce po 1989 r. dwa odrębne reżimy formalne: pierwszy związany był z rynkiem prasowym z założenia poddanym w pełni wolnej gospodarce rynkowej (dotyczyło to działalności poligraficznej, obrotu urządzeniami drukarskimi i papierem), a według rządzących nią zasad – każdy tytuł, egzemplarz dziennika lub czasopisma stawał się towarem, który musiał zarobić na swe utrzymanie. W przeciwnym razie bezwzględny rachunek wystawiają mu prawa rynku. Konsekwentnie do tych założeń rynek prasowy nie był w nowej rzeczywistości medialnej rynkiem koncesjonowanym, ani też ekonomicznie regulowanym. Funkcjonuje od początku na podstawie znowelizowanej ustawy Prawo prasowe z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zmianami¹⁴⁷), przy czym system koncesyjny zastąpiony został w 1990 r. administracyjnym obowiązkiem zarejestrowania tytułu dziennika lub czasopisma w sądzie.

Rynek prasowy może być poddany jedynej formie kontroli państwowej, dokonywanej na gruncie Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 244, poz. 2005, 2008 z późniejszymi zmianami) w postaci działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (do 1996 r. nosił nazwę Urzędu Antymonopolowego). Natomiast rygory zachowań dziennikarskich – w miejsce cenzury – miały od początku przemian zakreślać przepisy kodeksu cywilnego oraz różnorakie akty samoregulacyjne w postaci dziennikarskich kodeksów etycznych¹⁴⁸.

Rzeczywisty proces przebudowy polskiego rynku prasowego rozpoczął się wraz z uchwaleniem w marcu 1990 r. Ustawy o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa – Książka – Ruch” (Dz.U. nr 21, poz. 125

¹⁴⁷ Najistotniejsza zmiana prawa prasowego dokonała się nowelizacją z 11 kwietnia 1990 r. o uchyleniu Ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu Głównego Urzędu Kontroli Publikacji, Prasy i Widowisk (GUKPPIW) oraz jego agend terenowych.

¹⁴⁸ Por. opracowanie Departamentu Strategii i Analiz KRRiT *Informacja na temat istniejącego w Polsce systemu ochrony etyki dziennikarskiej*, Warszawa, luty 2006.

oraz Dz.U. nr 188, poz. 1573) – potężnej instytucji medialnej, która monopolizowała przez kilkadziesiąt lat działalność wydawniczą. W literaturze przedmiotu decyzję tę określa się mianem rozpoczęcia procesu realizowania modelu „prywatyzacji kontrolowanej przez państwo”¹⁴⁹, a organem ją nadzorującym była powołana na mocy ustawy przez premiera RP Komisja Likwidacyjna. Głównym celem jej działania było zapewnienie pluralizmu na polskim rynku prasowym. „W trakcie procesu prywatyzacji Komisja realizowała trzy podstawowe strategie: przekazanie gazet i pism spółdzielniom dziennikarskim (...), sprzedaż tytułów prasowych właścicielom prywatnym oraz przekazanie pozostałych tytułów do Skarbu Państwa”¹⁵⁰.

Ze 178 gazet i czasopism większość (czyli 104) została od razu sprzedana przez Komisję właścicielom prywatnym.

Komisja Likwidacyjna funkcjonowała przez 12 lat, a niewątpliwym efektem jej działania jest obecny kształt polskiego rynku prasowego, opawanego w 70% przez kapitał zagraniczny. Zakończyła swą pracę w 2002 r., a jej ostatni szef – Krzysztof Czabański – tak podsumował wieloletni rezultat pracy likwidatorów: „Udało się rozbić moloch, jakim było RSW, nie udało się jednak osiągnąć innych celów, a tymi były m.in. utworzenie nowego rynku prasowego i ochrona młodego rynku prasowego przed kapitałem zagranicznym (...) Stało się tak m.in. dlatego, że większość tytułów prasowych, które przekazano lub sprzedano grupom związanym z NSZZ »Solidarność«, została przez związek szybko sprzedana – głównie firmom zagranicznym”¹⁵¹.

Tak więc jedynym wynikiem likwidacji najpotężniejszej instytucji prasowej w Europie Środkowej – RSW „Prasa – Książka – Ruch” – była prywatyzacja, a „jej główny cel – zapewnienie pluralizmu – nie został osiągnięty”¹⁵².

W ocenie efektów tego procesu można się zgodzić ze stwierdzeniem, że na polskim rynku prasowym – biorąc pod uwagę znaczącą zmianę struktur właścicielskich – rządzi „porządek z drugiej ręki”¹⁵³. W ciągu minionych kilkunastu lat część znanych tytułów i wydawnictw nie była w stanie utrzymać się w warunkach konkurencji narzucanej przez aktywność nowych na polskim rynku koncernów europejskich, które obficie korzystały z takich instrumentów, jak: znaczne środki na promocje, niskie ceny

¹⁴⁹ *Własność medialna i jej wpływ na pluralizm oraz niezależność mediów*, red. B. Klimkiewicz, Kraków 2005, s. 22.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 23.

¹⁵¹ P. Legutko, D. Rodziewicz, *Mity czwartej władzy*, Kraków 2002, s. 22 i n.

¹⁵² B. Klimkiewicz, *op. cit.*, s. 23.

¹⁵³ P. Legutko, D. Rodziewicz, *op. cit.*, s. 22 i n.

sprzedaży i koncentrację kapitału, dokonywaną np. poprzez nabywanie słabszych firm wydawniczych.

Rynek mediów elektronicznych wymagał nieco innych starań, a to z uwagi na odrębność technologiczną, dlatego też ustanowienie nowego ładu w eterze wymagało wypracowania złożonych regulacji, odnoszących się do korzystania przez podmioty gospodarcze z częstotliwości i zasięgu nadawania, chociażby z uwagi na realizację innych ważnych zadań państwa, wymagających sprawnej łączności. Monopol państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji zniosła Ustawa o łączności z 23 listopada 1990 r. (Dz.U. nr 7, poz. 504 ze zmianami). W ten sposób zostały stworzone prawne warunki dla procesu prowadzącego do pluralizmu w mediach audiowizualnych. Pozostawało nadać im charakter odrębnej regulacji ustawowej, przy czym w trakcie prac czerpano z wiedzy ekspertów polskich, jak i wzorców zagranicznych (włoskich, amerykańskich), a w szczególności z modelu francuskiej Najwyższej Rady Audiowizualnej¹⁵⁴.

Wśród zadań związanych z budową rynku mediów elektronicznych, pozostawało wyznaczenie zasad, dotyczących przyznawania częstotliwości, nowych form własności i kryteriów ograniczeń kapitałowych. Z uwagi na te uwarunkowania rynek mediów elektronicznych w Polsce był od początku koncesjonowany¹⁵⁵ i regulowany. Obie te funkcje są niczym innym, jak wyrazem obecności i n t e r w e n c j o n i z m u p a ń s t w o w e g o, niezbędnego przede wszystkim z uwagi na skończoną liczbę dostępnych częstotliwości, których – na obecnym poziomie technologicznym – jest znacznie mniej niż potrzeb. Z uwagi na to, że stanowią własność Skarbu Państwa, ich dysponentem mógł być jedynie organ państwowy.

Jest jeszcze inny, niezwykle ważny powód uzasadniający obecność interwencjonizmu państwowego na tym rynku: programy radiowe i telewizyjne wywierają znaczący wpływ na kształtowanie poglądów, postaw, obyczajów i wyborów społeczeństwa, zarówno w sferze polityki, jak i systemu wartości. Interwencjonizm ma więc również chronić dobro małoletnich,

¹⁵⁴ Wspomina o tym Ryszard Chruściak w *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, Warszawa 2004, s. 37, 61; również: W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawno-konstytucyjny*, [w:] *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Spala 2003*, red. D. Górecki, Łódź 2003, pisze, że bezpośrednim źródłem inspiracji dla polskiego prawodawcy były rozwiązania francuskie i włoskie, które są dziś „siostrzanymi czy bratnimi organami naszej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji”. Trzeba jednakże dodać, że dyskusje nad koncepcją KRRiT trwały w gronie poselskim co najmniej od czasów Sejmu X kadencji (projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji).

¹⁵⁵ Przez „koncesję” na rynku mediów elektronicznych należy rozumieć władczy akt administracyjny wydawany przez organ do tego uprawniony (KRRiT). Dokument ten jest wyrażeniem zgody na uruchomienie stacji telewizyjnej lub radiowej na zasadach komercyjnych.

dobrze obyczaje, interesy kultury narodowej, tajemnice państwowe oraz zapobiegać tendencjom monopolistycznym¹⁵⁶.

Podstawę prawną dla kształtowania rynku mediów elektronicznych w nowych warunkach ustrojowych stanowi Ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r., która powołała do życia organ regulacyjny pod nazwą Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT). Był to jedyny organ państwa budowany w nowym porządku ustrojowym od podstaw. Został pomyślany jako przeciwieństwo Komitetu ds. Radia i Telewizji, kojarzonego z państwowym monopolem informacyjnym z okresu Polski Ludowej.

W doktrynie prawnej podkreśla się bez wyjątku, że normatywna koncepcja KRRiT pozwala scharakteryzować Radę jako „organ nowego typu”, niemieszczący się w trójpodziale władz, niezależny od administracji rządowej, który w roli bezstronnego obserwatora realizuje politykę państwa w dziedzinie komunikacji masowej. Jest wyposażona w „kompetencje wybitnie mieszane”, a więc zarówno prawodawcze (rozporządzenia), wykonawcze (przyznawanie koncesji) i *quasi*-sądownicze (rozstrzyganie sporów między nadawcami w trybie k.p.a, nakładanie kar)¹⁵⁷. Jej ustrojowym obowiązkiem jest ochrona wolności słowa, prawa do informacji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji.

W praktyce funkcje regulacyjne KRRiT polegają przede wszystkim na określaniu warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów oraz na sprawowanie – w ramach regulowań ustawowych – kontroli działalności nadawców. Poprzez te uprawnienia KRRiT uzyskuje realny wpływ na rozwój rynku mediów elektronicznych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że taka konstrukcja prawna KRRiT odpowiadała Zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 22 kwietnia 1991 r., w którym podjęto kwestię parlamentarnej odpowiedzialności za demokratyczną reformę środków przekazu i zaproponowano, aby państwa Europy Środkowej i Wschodniej „zaczęły czerpać z doświadczeń legislacyjnych państw zachodnich, implementując zachodni system audiowizualny. Podniesiono, iż radio i telewizja powinny ponosić odpowiedzialność przed niezależnym zarówno od rządu, jak i nadawców podmiotem reprezentującym różne interesy społeczne, polityczne, kultu-

¹⁵⁶ Więcej na ten temat: M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, maj, s. 36–38.

¹⁵⁷ Por.: W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawno-konstytucyjny...*, s. 53.

ralne i regionalne. Zadaniem takiego podmiotu powinno być monitorowanie standardów programowych i zapewnienie z jednej strony nadawcom prawa wyrażania opinii, z drugiej – odbiorcom możliwości otrzymania informacji. W takim systemie odpowiedzialność winna zastąpić cenzurę¹⁵⁸.

Przypomnijmy, że konstytucjonalizacja obecności KRRiT w strukturze prawnej Rzeczypospolitej nastąpiła już na etapie Małej Konstytucji¹⁵⁹, uchwalonej 17 października 1992 r. (art. 36b). Decyzja ta została podyktowana zawartością powierzonego Radzie obszaru kompetencji polegającego na ochronie podstawowych wolności oraz praw człowieka i obywatela. Wynikała również z ówczesnych obaw większości parlamentarnej (w tym także Prezydenta RP – Lecha Wałęsy¹⁶⁰), że organ działający na styku mediów, polityki i biznesu może być w szczególny sposób narażony na ataki i ingerencję polityków, stąd potrzeba zagwarantowania Radzie szczególnej ochrony prawnej¹⁶¹.

Dzięki tym wszystkim decyzjom nowy porządek w eterze oparty został na następujących filarach:

1) zniesieniu monopolu państwa w zakresie nadawania i ustanowieniu różnych form prawnych organizowania działalności nadawczej (media publiczne, media komercyjne, media społeczne);

2) przekształceniu stacji państwowych w nadawców publicznych, funkcjonujących od tej pory w formie spółek prawa handlowego, finansowanych z abonamentu i dochodów z reklam, ustawowo zobowiązanych do realizacji tzw. misji, organizacyjnie i politycznie odseparowanych od wpływów większości parlamentarnej;

¹⁵⁸ Autor tych słów, Jacek Sobczak, w komentarzu zauważył: „Żałować należy, że treści zalecenia prawdopodobnie nie znają ci, którzy postulują zniesienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako – ich zdaniem – organu zbędnego i sprzecznego ze standardami europejskimi”. J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, op. cit., s. 54–55.

¹⁵⁹ Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 r. zwana Małą Konstytucją miała wyraźnie charakter tymczasowy. Obowiązywała jednak pięć lat.

¹⁶⁰ Należy zaznaczyć, że pierwsze konflikty wokół KRRiT, zarówno prawne, jak i polityczne zostały wywołane przez prezydenta Lecha Wałęsę. Tomasz Mielczarek pisze, że do lata 1993 r. stosunki prezydenta Wałęsy i KRRiT układały się pomyślnie. „Jednakże już w listopadzie 1993 roku Lech Wałęsa skrytykował Krajową Radę za rekomendowanie Wiesława Walendziaka na funkcję prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. (...) Szalę przechyliła decyzja Rady o przyznaniu koncesji Polsatowi, którą prezydent ostro zaatakował. 1 marca 1994 roku Lech Wałęsa odwołał M. Markiewicza z funkcji przewodniczącego Krajowej Rady”; T. Mielczarek, *Monopol. Pluralizm. Koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*, Warszawa 2007, s. 43. 10 maja 1994 r. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni Ustawy o radiofonii i telewizji i uznał, że prezydentowi nie przysługiwało prawo dokonywania zmian przewodniczącego KRRiT. Por. także: *Wojna o media: kulisy Krajowej Rady RTV*, Warszawa 1994, oraz M. Markiewicz, *Flaczki belwederskie*.

¹⁶¹ J. Sobczak, op. cit., s. 55–57.

3) powołaniu do życia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu niepodlegającego administracji rządowej, stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w mediach elektronicznych oraz odpowiedzialnego za organizowanie całokształtu ich działalności na rynku. W ten sposób oddzielenie kompetencji regulacyjnych od funkcji właścicielskich miało służyć zapewnieniu niezależności i bezstronności funkcjonowania organu regulacyjnego, jakim jest KRRiT.

Konstrukcja ta nie odbiegała wówczas od stosowanych w Europie modeli ciał regulacyjnych. Należy jednakże zauważyć, że rynek mediów elektronicznych regulowany jest przez państwa członkowskie UE w sposób autonomiczny, a istniejące na tym obszarze odmienności związane są na ogół z wypracowanymi rozwiązaniami o charakterze instytucjonalno-strukturalnym, uwarunkowanymi często indywidualnymi względami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. W analizach poświęconych tym kwestiom podkreśla się jednak, że mimo pozostawienia daleko idącej swobody, państwa demokratyczne nie tylko z Europy¹⁶² (ale także takie, jak: Argentyna, Australia, Brazylia, Kanada, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone Ameryki Północnej¹⁶³) zdecydowały się na utworzenie regulatorów niezależnych od administracji rządowej.

Argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego modelu była przede wszystkim konieczność wydawania koncesji, podyktowana „ograniczonym spektrum częstotliwości. Prócz strukturalnego aspektu tego rynku kolejnym argumentem za powołaniem niezależnego regulatora jest konieczność zapewnienia (...) funkcjonowania wolnych, niezależnych i różnorodnych mediów, które odgrywają istotną rolę społeczną i kulturową. Ten wymóg leżący u podstaw demokratycznego państwa zakłada brak bezpośredniej ingerencji ze strony instytucji państwowych w ten obszar. Bezpośredni nadzór państwa stanowiłby bowiem zagrożenie dla wolności i niezależności mediów. Formuła niezależnego regulatora rynku mediów elektronicznych teoretycznie powinna stanowić więc swego rodzaju zabezpieczenie przed bezpośrednim nadzorem tego obszaru przez instytucje państwowe i związanym z tym potencjalnym wpływem politycznym. Regulator rynku mediów elektronicznych stanowi więc władzę administracyjną, która nie należy zarazem do struktury administracji rządowej.

¹⁶² Lucyna Słupek pisze na ten temat: „W Europie Zachodniej zdecydowano się na przyjęcie modelu publicznego, autonomicznego wobec władzy, gdyż model nadzoru państwowego pozostawałby w sprzeczności z podstawowymi zasadami demokracji i ograniczałby jej rozwój”, L. Słupek, *Media publiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Media. Władza. Prawo*, op. cit., s. 148.

¹⁶³ Na terenie Stanów Zjednoczonych funkcje regulacyjne pełni Federalna Komisja Łączności (Federal Communications Commission – FCC).

Jego obowiązkiem jest zapewnienie regulacji sektora mediów, w przypadku którego rząd powinien starać się unikać bezpośrednich interwencji”¹⁶⁴.

Standardy właściwego skonstruowania zakresu niezależności i funkcji ciał regulujących wyznaczone zostały przez Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr 23/2000. Zgodnie z zawartymi wskazaniem do „klasycznych” obszarów działania regulatorów należą:

- wydawanie aktów wykonawczych, regulujących i porządkujących rynek;
- udzielanie koncesji radiowych i telewizyjnych;
- monitorowanie wypełniania przez nadawców warunków koncesji (w tym: prawnych, programowych, dotyczących ochrony konsumenta, czyli widza i słuchacza, a co za tym idzie – ochrona małoletnich, pluralizmu, rozpatrywanie skarg i nakładanie kar);
- wynikające z przepisów uprawnienia, dotyczące mediów publicznych;
- posiadanie uprawnień *quasi-sądowniczych*;
- troska o technologiczny i gospodarczy rozwój sektora.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe wskazania nie wykluczają istnienia wciąż najrozmaitszych różnic dzielących państwa członkowskie w domenie medialnej.

Niezależnie od tego, w oparciu o podane wyżej kryteria, udało się w 1995 r. powołać Europejską Platformę Ciał Regulacyjnych (EPRA), która stała się w Europie poważnym forum dyskusyjnym, skupiającym 46 regulatorów z 37 państw¹⁶⁵. KRRiT należy do członków założycieli EPRA. Zasadą jest, że w skład EPRA wchodzi organy regulacyjne, niezależne od administracji rządowej, co stanowi cechę o tyle istotną, że w niektórych państwach europejskich funkcjonuje kilka regulatorów (do nich należy Polska, Szwecja, Szwajcaria, Hiszpania i Niemcy), w pozostałych jeden (np. Francja, Wielka Brytania, Włochy, Czechy, Finlandia, Słowenia oraz Bośnia i Hercegowina).

¹⁶⁴ Materiał analityczny pt. *Przegląd modeli ciał regulacyjnych na przykładzie wybranych państw europejskich*, Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT, grudzień 2005, oprac. P. Stęпка, s. 1, www.krrit.gov.pl.

¹⁶⁵ W ostatnim czasie EPRA zajmowała się m.in. takimi kwestiami jak kontrola programów nawołujących do nienawiści rasowej oraz koncentracji mediów. W 2003 r. w ramach EPRA została powołana stała grupa robocza, która zajmowała się zagadnieniami naziemnej telewizji cyfrowej (NTC). Raport w tej sprawie został przedstawiony w 2004 r. Warto dodać, że od początku istnienia EPRA Krajową Radę w pracach tej struktury reprezentował zawsze jeden z jej członków, a w latach 1997–1999 funkcję wiceprzewodniczącego EPRA pełnił Bolesław Sulik (przewodniczący KRRiT). Po zakończeniu jego kadencji w KRRiT – w pracach EPRA – uczestniczył Waldemar Dubaniowski, a następnie Aleksander Łuczak wiceprzewodniczący KRRiT). Warto podkreślić jest również to, że w dowód uznania za wkład pracy w latach 2004–2006 na wiceprzewodniczącą EPRA została wybrana Izabela Chruścińska, dyrektor Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą w KRRiT.

Biorąc pod uwagę różnice strukturalne w organizacji ciał regulacyjnych, w doświadczeniu europejskim ukształtowały się dwa podstawowe typy regulatorów: tradycyjny (np. polska KRRiT, francuska CSA) i konwergencyntny, obejmujący swoimi kompetencjami zarówno media elektroniczne, jak i sektor telekomunikacyjny (przykładami są włoska AGCOM¹⁶⁶ i brytyjski OFCOM¹⁶⁷).

EPRA jest jedną z kilku organizacji funkcjonujących na gruncie europejskim w sektorze mediów elektronicznych. Największą organizacją branżową zrzeszającą nadawców radiowych i telewizyjnych jest European Broadcasting Union (EBU). Została ona założona w 1950 r. i obecnie liczy 71 członków – nadawców publicznych z 52 państw. Wśród nich znajdują się najwięksi europejscy nadawcy publiczni, jak: BBC, ARD, ZDF, RAI, France Television, a także Telewizja Polska SA oraz Polskie Radio SA. Najistotniejszym obszarem aktywności EBU jest reprezentowanie interesów nadawców publicznych wobec instytucji europejskich.

Organizacją skupiającą największych europejskich nadawców komercyjnych jest The Association of Commercial Television in Europe (ACT). Została założona w 1989 r. i dziś zrzesza 20 nadawców prywatnych, a wśród nich Canal Plus¹⁶⁸. Utrzymuje się z wysokich składek członkowskich, ma siedzibę w Brukseli i reprezentuje swych członków w rozmowach z instytucjami europejskimi. Jeśli chodzi o polskich nadawców komercyjnych, to żaden z nich nie jest członkiem stowarzyszenia.

Obie organizacje zabierają głos w sprawie polityki konkurencji, Dyrektywy o „Telewizji bez granic”, prawa własności intelektualnej oraz coraz częściej na temat cyfryzacji nadawania i konwergencji medialnej (nowe media).

¹⁶⁶ Włoska Autorita per Garanzie nelle Comunicazione (AGCOM) była pierwszym zintegrowanym regulatorem na gruncie europejskim, powstałym na mocy prawa w 1997 r. W jej skład wchodzi ośmiu członków (wybieranych po czterech przez obie izby parlamentu) oraz przewodniczący, wybierany przez premiera w porozumieniu z ministrem komunikacji. W państwach pozaeuropejskich model regulatora skonwergowanego funkcjonuje w USA (FCC od 1934 r.) oraz w Kanadzie (CRTC od 1976 r.).

¹⁶⁷ OFCOM (The Office of Communications) powstał od 2000 r. na podstawie fuzji pięciu ciał regulacyjnych w okresie trzech lat (ostateczna podstawa prawna: *Communications Act* z 2003 r.). Na gruncie europejskim jest dziś największym regulatorem, zatrudnia 1000 osób. Struktury zarządzające OFCOM są skomplikowane. Organami kierowniczymi OFCOMU jest dziewięcioosobowa rada nadzorcza (OFCOM Board) i zarząd (OFCOM Executive). W literaturze podkreśla się, że w Wielkiej Brytanii wypracowano mechanizm dystansowania władzy politycznej od bezpośredniego wpływu na decyzje dotyczące działalności programowej BBC. Dowodem na to jest właśnie pozycja OFCOMU w brytyjskim systemie medialnym. Więcej w: P. Stępka, *op. cit.*, s. 27 i n.; również B. Jung, *OFCOM – nowa filozofia zintegrowanej regulacji mediów w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2003. Analiza powstała w ramach projektu twinningowego, realizowanego przez KRRiT oraz DDM, finansowanego z funduszu PHARE w 2004 r., a stanowiącego jeden z elementów bazy do wypracowania w KRRiT późniejszej *Strategii rozwoju rynku mediów elektronicznych*.

¹⁶⁸ Canal Plus był we Francji tym nadawcą, który w 1984 r. uruchomił pierwszą płatną telewizję.

Jest to tym bardziej istotne, że ze względu na postęp technologiczny należy przewidywać, iż na gruncie europejskim umacniać się będą tendencje, idące w kierunku konwergencji¹⁶⁹. Komisja Europejska w swoim komunikacie „Europejskie Społeczeństwo Informacyjne Na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia” (COM/2005/229) stwierdza, co następuje: „Odpowiedzią na fundamentalne zmiany technologiczne musi być polityka proaktywna. Konwergencja cyfrowa wymaga konwergencji politycznej oraz woli dostosowania ram regulacyjnych tam, gdzie jest to potrzebne, w celu zapewnienia spójności z nowo powstającą gospodarką cyfrową”¹⁷⁰.

Problemami wolności mediów zajmuje się również Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W jej strukturze przewidziana została działalność Przedstawiciela ds. Wolności Mediów.

Data podsumowującą na gruncie międzynarodowym sytuację w dziedzinie medialnej jest Światowy Dzień Wolności Prasy, proklamowany 20 grudnia 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na 3 maja każdego roku, kiedy to wiele instytucji wypowiada się o realizacji swobód prasy i innych mediów. Decyzja Zgromadzenia Ogólnego została podjęta na wniosek Konferencji Generalnej UNESCO, która w dokumencie pod nazwą „Popieranie wolności prasy na świecie” z 1991 r. uznała wolną, pluralistyczną i niezależną prasę za podstawowy element funkcjonowania każdego demokratycznego społeczeństwa¹⁷¹.

¹⁶⁹ Podobne rozwiązanie zostało wskazane w *Strategii rozwoju rynku mediów elektronicznych*, przyjętej przez KRRiT w 2005 r.

¹⁷⁰ P. Stępka, *op. cit.*, s. 15. Autor przywołuje poparcie, jakie dla polityki budowy wśród państw UE typu regulatora konwergentnego wyraziła w ostatnim czasie wielokrotnie komisarz Viviane Reding: „Uważam osobiście, że w kontekście obecnego rozwoju rynku zmiany te wydają się podążać we właściwym kierunku. Jestem zmotywowana do wykorzystywania tych doświadczeń do pracy nad konwergencją na poziomie wspólnotowym”.

¹⁷¹ Data obchodów tego dnia upamiętnia w ten sposób Deklarację w sprawie popierania niezależnej i pluralistycznej prasy afrykańskiej, ogłoszoną 3 maja 1991 r. w czasie seminarium, którego głównym tematem było popieranie niezależnej i pluralistycznej prasy afrykańskiej, zorganizowanego przez UNESCO i Narody Zjednoczone w Windhuk w Namibii.

Dylemat

Rozdział trzeci

dobra wspólnego
i interesu publicznego

Pluralizm czy dualizm

Konstytucyjna kategoria „interesu publicznego
w radiofonii i telewizji”

*Niegodną jest rzeczą – powiada Cyceron – żeby
odstępowano od praw w tym państwie, w którym
one obowiązują. To jest bowiem spójnią tej godności,
która jest naszym udziałem w rzeczypospolitej, to jest
fundament wolności.*

Andrzej Frycz Modrzewski

Doktrynalną koncepcję demokratycznego ładu medialnego i wynikające z niej rozwiązania prawne wypracowane na początku lat 90. przejęła w całości Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Dla naszych rozważań ważne jest to, że w warstwie ideologicznej ład medialny został osadzony na koncepcji *liberalnej demokracji pluralistycznej*. Z niej wynika akceptacja wielonurtowości kulturowej, akceptacja różnorodności interesów i kompromisu w sprawach publicznych. Jest to – oczywiście – założenie uniwersalistyczne, które podkreśla *normatywną* wspólnotę społeczeństwa w warunkach zróżnicowania poglądów. Szczęólnego znaczenia nabierają w tym kontekście rozdział I i II Konstytucji, noszące tytuły „Rzeczpospolita” oraz „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, ponieważ na gruncie doktrynalnym i konstytucyjnym wolność prasy i innych środków masowego przekazu, prawo do informacji czy zakaz cenzury są nierozzerwalnie związane z katalogiem praw człowieka i obywatela.

Niezwykle istotne jest również to, że przepisy określające pozycję ustrojową KRRiT określiły ją jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa (tytuł rozdziału IX Konstytucji), co w doktrynie stanowi najczęściej dowód na „zrównoważone usytuowanie” Rady na osi między dwiema lub trzema „władzami”, co w niedostatecznym stopniu zostało – jak dotąd – rozwinięte w ustawodawstwie zwykłym.

Odpowiednie przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. należy również odczytywać w powiązaniu z dokumentami międzynarodowymi, ratyfikowanymi przez Polskę, w tym z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, uchwaloną przez ONZ 10 grudnia 1948 r. oraz z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonym przez ONZ 16 grudnia 1966 r.¹⁷²

W doktrynie prawnej wskazuje się na znaczenie tych dokumentów dla praktyki polskiej. Jacek Sobczak podkreśla, że „wolność wyrażania swo-

¹⁷² Zob.: *Prawa człowieka. Wybór dokumentów*, red. A.D. Rotfeld, Warszawa 1989.

ich poglądów jest wolnością nie tylko obywatela, ale i człowieka, gwarantowaną nie tylko przez prawo polskie, ale także respektowane w Polsce prawo międzynarodowe i ponadnarodowe¹⁷³.

Dokumenty międzynarodowe oraz konstytucyjny zespół przepisów, rozwiniętych w ustawach zwykłych, miały stwarzać warunki do realizacji przez media następujących celów składających się na realizację doktryny odpowiedzialności społecznej:

- systematycznego dostarczania informacji, pochodzących z różnych źródeł i wychodzących naprzeciw potrzebom pluralistycznej opinii publicznej;
- tworzenia formy żywej debaty publicznej, która pozwoli różnorodnym środowiskom ukształtować sobie pogląd na sposób podejmowania różnorodnych decyzji życiowych, a w tym również wyborczych;
- rzetelnej dbałości o interes publiczny, poprzez kontrolowanie wszelkich działań władzy, a w szczególności tych, które są podejmowane na styku polityki i biznesu.

W płaszczyźnie doktrynalno-prawnej cele te określają – w myśl art. 1 Konstytucji RP z 1997 r. – dobro wspólne wszystkich obywateli¹⁷⁴, odnoszące się również do roli i funkcji mediów, realizowanych współcześnie w krajach demokratycznych. Niewątpliwie mają rację ci, którzy podkreślają, że to właśnie ustrój, jaki panuje w danym państwie, określa warunki, na jakich media „służą” politykom w sprawowaniu władzy. To, czy „środki przekazu rzeczywiście staną się suwerennym podmiotem gry politycznej, zależy od tego, czy sam ustrój państwowy i rozwiązania prawne określające pozycje i funkcje mediów w państwie, na to pozwalają¹⁷⁵. Nie ulega wątpli-

¹⁷³ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, op. cit., s. 45.

¹⁷⁴ Interpretacji „dobra wspólnego” na gruncie konstytucyjnym dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 października 2001 r. (sygn. K 28/01). O pojęciu dobra wspólnego w mediach zob.: T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, op. cit. W teorii niejednokrotnie wskazywano na wieloznaczność pojęcia „dobra wspólnego”, „dobra ogólnego”. W literaturze zachodniej J.A. Schumpeter (podobnie R. Dahl) do pojęcia „dobra wspólnego” podchodzi krytycznie, zaznaczając, że „nie istnieje coś takiego jak jednoznacznie określone wspólne dobro, na które wszyscy mogliby się zgodzić”, w zamian proponuje proceduralną definicję demokracji, por.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 314. Marek Sobolewski kilkadziesiąt lat temu wskazywał, że interpretacja tych pojęć jest od stuleci przedmiotem nieustannej walki, jaką prowadzą ze sobą przedstawiciele różnych ideologii i kierunków politycznych. Dotyczy to również współczesnych warunków polskich. Por.: M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 39; W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, rozdział IX *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, art. 213, s. 7. Na gruncie socjologicznym do pojęcia „dobra wspólnego” w literaturze polskiej odnoszą się M. Grabowska i T. Szawiel, *Budowanie demokracji*, Warszawa 2003, s. 75–77.

¹⁷⁵ M. Brachfogel, *Mass media – narzędzie czy podmiot władzy*, [w:] *Współczesne oblicza mediów*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2005. Pojęcie „dobra wspólnego” w mediach T. Goban-Klas definiuje jako „wnoszenie wkładu w długotrwałe korzyści społeczne, przede wszystkim w sferze kulturalnej i politycznej”, *Media i komunikowanie masowe*, op. cit., s. 155.

wości, że nawet najdoskonalszy model wypracowany przez doktrynę, a potem ubrany w formułę konstytucyjną, nie działa w politycznej próżni.

W polskiej literaturze naukowej ostatniego dziesięciolecia odnajdujemy szereg wskazań, odnoszących się do potrzeby kształtowania dobrej praktyki wokół pojęcia „dobra wspólnego” w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa i społeczeństwa. W doktrynie wyróżnia się dwa elementy składowe tego pojęcia: wspólne wartości i wspólne interesy¹⁷⁶. I – rzecz znamieną – każdy wywód na ten temat kończy się na ogół niepokojącą refleksją, że głębokie podziały światopoglądowe i polityczne oraz narosłe na nich partykularne egoizmy nie dają od początku szansy na poszanowanie tych dóbr i ich umacnianie¹⁷⁷.

Niewątpliwie, na ogólną jakość praktyki politycznej mają zawsze wpływ demokratyczne tradycje konstytucyjne, a te w dorobku polskim przedstawiają się nader skromnie¹⁷⁸.

W kontekście tym badacze i praktycy powołują się najczęściej na Ustawę Rządową z 3 maja 1791 r. i na Konstytucję RP z 17 marca 1921 r., jednakże w zakresie praw i swobód obywatelskich jej twórcy nie odważyli się na tak daleko idące rozwiązania, jak np. francuscy republikanie. Z pewną zadumą można w tym miejscu skonstatować, że we Francji jako sztandar Republiki służy i obowiązuje nadal wszystkie władze państwowe Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, uchwalona ponad 200 lat temu – 26 sierpnia 1789 r.¹⁷⁹ (Alain Besancon niedawno zauważył, że we Francji wszystkie

¹⁷⁶ M. Lasocki, *Między obietnicą a dobrem wspólnym*, „Studia Politologiczne”, vol. 9, Warszawa 2005, s. 123.

¹⁷⁷ Por.: W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 23 i n.

¹⁷⁸ Aczkolwiek warto odnotować przywileje jedlnieńskie z 1430 r. – *neminem captivabimus nisi iure victum* – ogłoszone w dwieście lat po angielskiej *Magna Charta Libertatum*, które stanowiły: „żaden szlachcic osiadły, nie będzie uwięziony za żadną winę ani występki, jeżeli nie zostanie prawnie skazany przez sąd i wydany do rąk naszych lub naszego starosty przez sędziów tej ziemi, w której jest osiadły”, konstytuując w Rzeczypospolitej zasadę nietykalności osobistej; dziś powiedzielibyśmy – zasadę domniemania niewinności. Natomiast interesujący wywód na temat braku pluralistycznych tradycji w historii państwowości polskiej opublikował przed laty wybitny geograf polski – Eugeniusz Romer w wydanej w 1938 r. we Lwowie książce pt. *Rady i przestrogi*. W części „Monopartia dawnej i dzisiejszej Polski” wskazywał na wyjątkowe skłonności Polaków do monopartyjności (najpierw o rodowodzie szlacheckim, później sanacyjnym) i do anarchii. Napisał tam, że „przeszość Polski nie była wprawdzie nigdy totalistyczna, ale zawsze była monopartyjna”. Więcej na ten temat zob.: *Pluralizm i tolerancja*, red. K. Wiliński, Lublin 1998, s. 96 i n.

¹⁷⁹ Jedną z „wielkich” ustaw Republiki Francuskiej, Ustawa o wolności prasy (Loi sur la liberte de la presse), została uchwalona 29 lipca 1881 r. Proklamowano w niej wolność wydawania prasy, wolność druku, prawo do repliki, a także zakaz wszelkiej cenzury. Unowocześnienie zawartości tych pojęć przez ustawodawstwo i orzecznictwo nastąpiło we Francji dopiero wraz z rozwojem radiofonii i telewizji w drugiej połowie minionego stulecia. W sto lat później – 29 lipca 1982 r. w V Republice uchwalono Ustawę o komunikacji audiowizualnej (Loi sur la communication audiovisuelle), w której świadomie nawiązywano do dorobku poprzedniczki i jej wolnościowej filozofii, a problematykę instytucjonalnych

tradycje polityczne w mniejszym czy większym stopniu wywodzą się z rewolucji francuskiej). To samo dotyczy angielskiego *Bill of Rights* z 1689 r., które przywoływane jest do dziś jako dokument o charakterze konstytucyjnym. Podobnie ma się rzecz z pierwszymi siedmioma artykułami Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z 1787 r.

Nie ulega wątpliwości, że dokumenty takie muszą mieć wpływ na tradycje demokratyczne i świadomość narodową, a w tym, przede wszystkim, na kulturę polityczną, którą kilkadziesiąt lat temu Max Weber scharakteryzował jako sposób i styl uprawiania polityki. W jednej z wielu dyskusji na ten temat Ewa Łętowska trafnie zauważyła, iż „tak się w naszej historii zdarzyło, że to, do czego inne społeczeństwa doszły przez rozwój własnych konstytucji, konstytucjonalizmu i praw obywatelskich – do nas przyjechało na węgulek praw człowieka”¹⁸⁰. W doktrynie można znaleźć poglądy, że na polskim życiu umysłowym i praktyce politycznej mści się do dziś deficyt rodzimej filozofii oświeceniowej i osadzonego na niej dorobku państwowego („polskie lekcje nieodrobione”)¹⁸¹. Roman Graczyk, omawiając problemy związane ze znaczeniem tradycji ustrojowych dla procesu przygotowywania nowej konstytucji, pozwolił sobie na następującą szczerość: „trzeba sobie uczciwie powiedzieć, że takich tradycji zwyczajnie nie mamy”¹⁸².

Znany nie tylko nauce niemieckiej Karl Loewenstein kilkadziesiąt lat temu napisał, że w przypadku, gdy demokrację konstytucyjną przeszczepia się do społeczeństwa bez wcześniejszych tradycji ustrojowej i dłuższej edukacji politycznej, ale za to z doświadczeniami autokratycznymi, to graniczyłoby z cudem, gdyby taka operacja udała się od razu¹⁸³.

Nie ulega wątpliwości, że w minionych latach przebywaliśmy drogę państwowotwórczą, idąc (często z przyczyn obiektywnych) skrótami historycznymi¹⁸⁴. Jednakże zauważalny odwrót od wcześniej przyjętych

gwarancji ochrony tychże wolności przeniesiono na media elektroniczne. Więcej na ten temat: M. Romanowski, Francuski model regulacji mediów audiowizualnych, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 36, Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997.

¹⁸⁰ E. Łętowska, *Strefa ochrony*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Plus Minus” z 14–15 września 2002.

¹⁸¹ Niezwykle przekonująco pisze o tym M.J. Siemek, *Oświecenie – polskie lekcje nieodrobione*, [w:] *Dogmatyzm – Rozum – Emancypacja*, red. P. Żuk, Warszawa 2005.

¹⁸² R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski. Tradycja, doświadczenia, spory*, Kraków–Warszawa 1997, s. 36. Autor rozwijał tę konstatację następująco: „Przechodząc na płaszczyznę czysto ustrojową, trzeba wyraźnie powiedzieć, że oryginalnie polski wkład do światowego konstytucjonalizmu jest więcej niż skromny w porównaniu z doświadczeniami Zachodu. Kiedy inni uczyli się demokracji, my walczyliśmy z państwem – bo było to państwo zaborcy (...) cnoty bojowe czy konspiracyjne są czym innym niż cnoty obywatelskie”, *ibidem*, s. 35.

¹⁸³ K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1969, s. 127–128.

¹⁸⁴ Podkreślał to Wacław Komarnicki: „(...) instytucje państwowe polskie pozbawione zostały ciągłości ustro-

zasad każe również zastanowić się nad przyczynami tak zdecydowanego zawężania pola kompromisu politycznego, co z istoty rzeczy musi tym wyraźniej odsłaniać charakter i wymiar narastających zagrożeń na różnych polach konfliktu. Jest to ważne przesłanie, zwłaszcza że u podłoża wciąż odnawianych polskich sporów aksjologicznych tkwią zapewne takie zjawiska, jak oddziaływanie rozmaitych czynników, pochodzących z różnych epok historycznych. Wśród nich np. socjolog Marek Ziółkowski dostrzega takie, które pochodzą zarówno z tradycji odległej przeszłości, jak i te, które są związane z okresem „realnego socjalizmu”, następnie z doświadczeniami z historii najnowszej i zapamiętanej (czasy Solidarności i stanu wojennego), aż po czynniki całkiem nowe, wynikające już z teraźniejszości¹⁸⁵. Ponadto autor ten słusznie zauważa, że w zachodzących w Polsce przemianach systemowych olbrzymią rolę odgrywają elementy naśladownictwa wprowadzone mniej lub bardziej świadomie w gospodarce, polityce, w strukturze społecznej i w sferze kulturowej w stosunku do społeczeństw „przodujących”. W związku z tym M. Ziółkowski wprowadza do swych rozważań pojęcie „transformacji imitacyjnej”¹⁸⁶.

Sądzę, że splot tych wszystkich zjawisk zapewne nie ułatwia wyjaśniania i przewyżyczenia takich słabości systemowych, jak:

– brak dłuższego doświadczenia ustrojowego w warunkach demokracji parlamentarnej, co z konieczności wywołało jednoczesne odwzorowanie instytucji, zachowań oraz systemu wartości, „które na Zachodzie pojawiały się stopniowo, w chronologicznym porządku”, a na ich wypracowanie społeczeństwo rozwiniętego kapitalizmu poświęciło „kilka wyraźnie odrębnych faz rozwojowych”¹⁸⁷;

– brak własnego długotrwałego dorobku w ochronie praw i wolności jednostki;

– niedojrzałość struktury ekonomicznej społeczeństwa w warunkach wolnej gospodarki rynkowej (opóźnienie w rozwoju społeczno-gospodarczym w stosunku do czołowych państw Europy Zachodniej szacowane jest na co najmniej 30 lat), a także długotrwałe bezrobo-

jowej, która posiada szczególne znaczenie dla swoistego ukształtowania się indywidualności prawno-politycznej. Tem donioślejsze i głębsze znaczenie tego zerwania ciągłości rozwojowej jest dla prawa politycznego polskiego, że luka rozwojowa przypada właśnie na wiek XIX, a więc wiek intensywnego rozwoju konstytucyjnego”, H.W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 [reprint wyd. z 1937], s. 2.

¹⁸⁵ M. Ziółkowski, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*, Poznań 2000, s. 147.

¹⁸⁶ *Ibidem*, s. 84–86.

¹⁸⁷ M. Ziółkowski, *Zmiany systemu wartości*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie*, red. J. Wasilewski, Warszawa 2006, s. 154.

- cie (zdecydowanie łatwiej było skopiować standardy ustroju politycznego, natomiast tkanę gospodarczą trzeba budować od nowa)¹⁸⁸;
- słabość systemu partyjnego, pojawianie się i znikanie ugrupowań politycznych, organizowanych w szczególności dla celów kampanii wyborczej, powtarzające się zabiegi przywódców politycznych o wsparcie ich planów wyborczych przez hierarchię Kościoła katolickiego;
- niedostatki w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹⁸⁹.

Tę ostatnią słabość Lena Kolarska-Bobińska przypisuje nadaniu w czasach transformacji prymatu przemianom ekonomicznym nad przemianami politycznymi. Uważa, że „politycy, wprowadzając nowy system gospodarczy, byli wręcz zainteresowani niską aktywnością społeczeństwa. Obawiali się bowiem jego reakcji na początkowy spadek poziomu życia wielu grup, wzrost nierówności społecznych oraz bezrobocie”. Taka logika – zdaniem autorki – sprzyjała reformom rynkowym, ale utrudniła uczenie się demokracji przez elity oraz społeczeństwo¹⁹⁰. Skutkiem tego jest dziś niska aktywność polityczna, obywatelska oraz brak zrozumienia dla roli instytucji i mechanizmów demokracji.

Analizując układy interesów i wartości w dzisiejszym społeczeństwie polskim, Marek Ziółkowski słusznie zauważa, że o naszej przyszłości i tempie rozwoju w dużej mierze zadecyduje to, czy „ośrodkiem krystalizacji tożsamości grupowych będą rewindykacyjne, partykularne interesy albo wykluczające się wzajemnie wartości, czy też dominować będą wartości wspólne i realistycznie zdefiniowane interesy społeczeństwa jako całości”¹⁹¹. Za każdą z tych opcji idzie ideologia, która szybko zostaje przeniesiona na grunt mediów. A wybór między nimi nie musi być już imitacją,

¹⁸⁸ Jacek Kochanowicz tę niedojrzałość struktury ekonomicznej nazywa po prostu zacofaniem gospodarczym, którego skutkiem są ograniczone możliwości karier i pracy w sektorze prywatnym. W tym dopatruje się m.in. źródeł dzisiejszych patologii społecznych. „W takich warunkach klasa średnia często pasożytuje na państwie, polując na posady, kontrakty i licencje, a marnie opłacani urzędnicy łatwo ulegają pokusie łapówek. Klasa średnia zainteresowana jest rozrostem państwa, bo dzięki temu powstają nowe posady, a mnożenie przepisów stwarza coraz więcej okazji do decyzji dyskrecyjnych i lewych dochodów”, J. Kochanowicz, *Fantazmaty IV RP*, „Gazeta Wyborcza” z 3 kwietnia 2007.

¹⁸⁹ Por.: D. Waniek, *Spółeczeństwo a konstytucja: determinanty akceptacji przemian ustrojowych*, [w:] *Problemy socjologii konstytucji*, Warszawa 1991.

¹⁹⁰ L. Kolarska-Bobińska, *Kłopoty z demokracją*, „Europa. Tygodnik Idei” z 14 kwietnia 2007, nr 158, s. 8. Autorka pisze m.in.: „Po zdobyciu wolności (...) demokrację rozumiano częściej jako wolność i sprawiedliwość, niż jako demokrację proceduralną opartą na prawie, mechanizmach oraz instytucjach. Polskie elity polityczne w czasie transformacji przywiązywały niewielką wagę do konieczności wzmacniania instytucji publicznych również dlatego, że doraźne cele polityczne dominowały nad długofalowym dostrzeganiem dobra publicznego, a interes partyjny nad społecznym. Instytucje publiczne służyły w dużej mierze realizacji interesów partyjnych, czy wręcz grupowych. Miały ułatwiać budowę i umacnianie partii politycznej będącej w danym momencie u władzy”.

¹⁹¹ M. Ziółkowski, *Przemiany...*, op. cit., s. 87.

lecz rozsądnym wykorzystaniem istniejących szans i możliwości. Prawo w takich uwarunkowaniach może społeczeństwo na tej drodze wspomóc, ale nie zastąpi „publicznego rozumu” w rozumieniu Johna Rawlsa¹⁹².

Stąd dziś olbrzymia rola Trybunału Konstytucyjnego, którego orzecznictwa już żadną miarą nie można określić imitacją czy naśladownictwem. Stanowi ono rzeczywisty wkład nauki polskiej w ochronę praw obywatelskich, w tym wolności mediów.

¹⁹² J. Rawls, *op. cit.*

2. Interes publiczny W RADIOFONII I TELEWIZJI

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym do art. 36b, ust. 1 wprowadziła kategorię „interesu społecznego w radiofonii i telewizji”. Z kolei Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 213, ust. 1 wskazuje na „interes publiczny w radiofonii i telewizji”. Z normatywnego punktu widzenia oba pojęcia nie są tożsame. W doktrynie na ogół prezentowany jest pogląd, że „pojęcie interesu publicznego bardziej odpowiada liberalno-indywidualistycznej wizji organizacji społeczeństwa, podczas gdy pojęcie interesu społecznego – wszelkim wersjom wizji kolektywistycznej”¹⁹³.

W tekście Konstytucji znajdujemy kilkakrotnie przywołanie pojęcia „interesu publicznego” (*expressis verbis* w art. 17, ust. 1; art. 22; art. 63; art. 213, ust. 1), jednakże w żadnym z przypadków nie zostało ono zdefiniowane. Dla osób stosujących prawo ważna staje się w tych okolicznościach doktrynalna wykładnia, ale i w tej płaszczyźnie trudno znaleźć jednolitą interpretację.

Najczęściej w wypowiedzi prawnej pojęcie „interes publiczny” zalicza się do „zwrotów nieostrych”, czyli nie do końca i bezpośrednio sprecyzowanych, wyrażających przede wszystkim *klauzulę generalną*, natomiast w szczegółach pozostawionych ocenie stosującego prawo¹⁹⁴. Mirosław Wyrzykowski podkreśla „niemożność obiektywnego ustalenia sensu tego pojęcia” i pisze, że „absolutna, wszechobejmująca definicja nigdy nie bę-

¹⁹³ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 14.

¹⁹⁴ W polskiej doktrynie takie stanowisko prezentuje Mirosław Wyrzykowski i stwierdza, że jest to taki typ zwrotu, którego zapis prawny może być podstawą zróżnicowanej oceny zarówno organu administracji, jak i sądu administracyjnego, M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 52. Podobnie W. Jakimowicz, który twierdzi, że na gruncie prawa administracyjnego „»interes publiczny« rozumiany jako klauzula generalna pozwala organom stosującym prawo na podejmowanie w konkretnych przypadkach różnych decyzji w sprawie stosowania obowiązujących przepisów, a tym samym na indywidualne potraktowanie każdej sprawy”, W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 125.

dzie możliwa do skonstruowania, jako że treść tego pojęcia zależy każdorazowo od kontekstu, dyscypliny prawa i innych prawnie istotnych warunków”¹⁹⁵.

Z różnorodnych rozważań na gruncie teoretycznym wynika, że wszelkie próby sprecyzowania pojęcia „interes publiczny” wywołują zawsze wiele kontrowersji. Podkreślał to już przed laty w swoich wywodach Marek Sobolewski¹⁹⁶, analizując konsekwencje pluralizmu społeczeństwa dla sposobu sprawowania władzy.

Warto więc w tym miejscu przypomnieć definicję F. Longschamps, prawnika z czasów międzywojnia, który określił „interes publiczny” jako dążność do osiągnięcia środków, które mogą uczynić zadość zbiorowości ogólnoludzkiej¹⁹⁷.

Stanisław Ehrlich uważał, że „interes publiczny” to „sfera *consensus* grup różnych, w społeczeństwie najliczniejszych. (...) Rozbudowana lista spraw, co do których istnieje *consensus*, jest miarą spójności danego społeczeństwa”¹⁹⁸. Do podobnej interpretacji skłaniają się również przedstawiciele doktryny „realizmu administracyjnego”, uznając, że „interesy grupowe powinny być transponowane w interes publiczny, który z kolei powinien być zrekonstruowany i określony poprzez mechanizm satysfakcjonującego godzenia interesów konfliktowych”¹⁹⁹.

Obszerną interpretację konstytucyjnej kategorii „interesu publicznego” podaje w związku z potrzebami praktyki administracyjnej Wojciech Jakimowicz. Omawia ją najpierw na poziomie doktryny, następnie na poziomie konstytucji, ustawodawstwa zwykłego, aby w końcu przejść do interpretacji na gruncie praktyki administracyjnej.

¹⁹⁵ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 29. Podobne podejście prezentuje w literaturze zagranicznej Robert A. Dahl, który twierdzi, że „dobro wspólne” nie jest czymś ustalonym na zawsze, lecz wynikiem starcia różnicowanych dążeń rozmaitych grup interesu; por. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.

¹⁹⁶ M. Sobolewski, *op. cit.*, s. 38–44. Praca ta zawiera argumentację wskazującą na niemożność obiektywnego ustalenia sensu tego pojęcia: „Podział społeczeństwa przebiega według różnych kryteriów, tworząc szereg grup częściowo pokrywających się, zazębiających ze sobą. Mamy tu na myśli tak podstawowy podział, jak podział klasowy, jak i podziały inne: warstwowy, na grupy zawodowe, konfesjonalne, narodowe, polityczne. W obrębie każdej z tych grup istnieją pewne wspólne dla jej członków interesy, wspólne cele, najczęściej też tworzą się świadomie organizacje mające zapewnić realizację tych celów. Wzajemny stosunek interesów i celów poszczególnych grup może być różny: mogą być one wobec siebie niezależne, równoległe, tzn. niezazębiające się ze sobą w żaden sposób (...) mogą się ze sobą zazębiać w ten sposób, że są wzajemnie komplementarne. (...) Interesy i cele tych grup mogą pozostawać ze sobą także w konflikcie i to o różnym natężeniu, aż do nieprzejednanej wrogości, do wzajemnego wykluczania się włącznie”. *Ibidem*, s. 30–31.

¹⁹⁷ F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1939, s. 32.

¹⁹⁸ S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 26.

¹⁹⁹ Za: M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 35.

Jego zdaniem, przez pojęcie „interesu publicznego” należy rozumieć „interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego, przy czym realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek, mających zróżnicowane interesy i potrzeby”. Związków pomiędzy interesem indywidualnym i interesem publicznym nie powinno się rozpatrywać na płaszczyźnie skrajnego przeciwstawiania pojęć, a raczej w aspekcie łączenia interesu indywidualnego i interesu publicznego. (...) Interes publiczny wyprowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi można zdefiniować jako uprawnione i zgeneralizowane interesy jednostek”²⁰⁰.

W doktrynie prawnej podkreśla się również, że treść „interesu publicznego” w dużym stopniu jest zawsze zależna od istniejącego kontekstu społecznego, „który przecież podlega nieustannym zmianom”²⁰¹.

W interesujący sposób do relacji między dobrem wspólnym a interesem publicznym podchodzi Hubert Izdebski, który widzi w nich potrzebę poszukiwania „równowagi między korzystaniem przez wszystkich zainteresowanych z wolności jako pierwszej z implikacji przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka a potrzebą działania na rzecz dobra wspólnego”. Jego zdaniem, tylko dobro wspólne, przybierając prawną postać interesu publicznego, może uzasadniać interwencję władzy²⁰².

Ostatecznie, doktryna stoi na stanowisku, że kiedy ustawodawca nie wyjaśnia, jak należy rozumieć i realizować interes publiczny w danej sytuacji, „uzasadnione staje się odwołanie do kategorii celu, do jakiego ma zmierzać administracja, a którego to cel polega właśnie na realizowaniu ogólnie rozumianego interesu publicznego”²⁰³.

Jarosław Szymanek wypowiada trafny pogląd, że pojęcie „interes publiczny w radiofonii i telewizji” kumuluje w sobie aspekty majątkowe, polityczne, ekonomiczne, społeczne (czego wyrazem jest skład KRRiT), a także realizowane przez nią kompetencje i funkcje²⁰⁴.

²⁰⁰ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 121–122.

²⁰¹ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 45; podobnie uważa W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 118 i 120.

²⁰² H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 113.

²⁰³ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 122.

²⁰⁴ J. Szymanek, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 293.

Dla naszej analizy ważne będą cztery elementy definicyjne „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”, na którego straży stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji: pierwszy ilustruje relację „interes publiczny – interes jednostki” i dotyczy bliskiego powiązania tej relacji z etyką, stąd bardzo często pojęcie to jest postrzegane jako standard etyczny, odnoszący się do zgodności działań publiczno-politycznych z ochroną sfery swobody i wolności jednostki (w kontekst tych rozważań znakomicie wpisuje się publiczna debata wokół orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., dotyczącego penalizacji zniesławienia).

W związku z tym pamiętać należy, że interes publiczny w radiofonii i telewizji „współstanowi gwarantowane wolności, będące nie tylko zewnętrznymi granicami władzy państwowej”²⁰⁵, ale w sytuacji kolizji dwóch dóbr – prawa do wolności słowa i godności człowieka – ograniczenie tego pierwszego będzie podyktowane odpowiedzialnością, której „rola polega na stworzeniu równowagi między niejednokrotnie sprzecznymi dążeniami i celami podmiotów realizujących swe konstytucyjne prawa”²⁰⁶.

Nie ulega wątpliwości, że w demokracji pluralistycznej zasada ta musi odnosić się również do ochrony wolności politycznych jednostek, które mają prawo różnić się poglądom i światopoglądom. W tym sensie interes publiczny w radiofonii i telewizji należy również postrzegać jako powinność pokojowego równoważenia interesów grupowych oraz codzienne włączanie w dziedzinę radiofonii i telewizji takiego zespołu wartości, jak otwartość (czyli dostarczanie odbiorcom różnych punktów widzenia), humanizm, rzetelność, bezstronność i sprawiedliwość. W procesie ochrony tych dóbr nie zachodzi sprzeczność, pod warunkiem że „zachowane będą demokratyczne mechanizmy określania interesu publicznego przez legitymowane do tego organy oraz gdy stworzone zostaną realne mechanizmy ochrony wolności jednostki przed nieuzasadnionym, dowolnym ich ograniczaniem [czy nadużywaniem – przyp. D.W.] przez organy państwa”²⁰⁷.

Drugi element wskazuje na kulturę narodową jako cel działania radiofonii i telewizji

Zgodnie z dyspozycją art. 6 Konstytucji, kulturotwórczą rolę mediów²⁰⁸ – rozumianą jako „oczywistą, niepodważalną i niepodlegającą negocjacji” – na-

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Uzasadnienie do Orzeczenia TK z 30 października 2006 r.

²⁰⁷ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 34; J. Szymanek, *Krajowa Rada...*, *op. cit.*, s. 293.

²⁰⁸ Opracowanie analityczne na ten temat: M. Mrozowski, *Strategia programowa TVP S.A. na lata 2005–2008: założenia, priorytety, rekomendacje*, a w tym rozdział „Uczestnictwo Polaków w kulturze a odbiór telewizji”. Materiał roboczy, przygotowany w 2005 r.

leży zdefiniować poprzez przekazywanie „hierarchicznego porządku treści, który można by ułożyć jako kolejne szczeble w ustawionej pionowo drabinie: od takich, które powinny zajmować uprzywilejowane miejsce w przekazie” (gwarantujących równy dostęp do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju), aż „po treści wyrażnie niedozwolone”²⁰⁹. Chodzi tu również o „ład treści przekazu”, na który składają się w szczególności obowiązki „misyjne” mediów publicznych (m.in. edukacja, wspieranie i promowanie wielkiej kultury narodowej, kultywowanie języka ojczystego i dorobku przeszłych pokoleń, cyfryzacja zasobów archiwalnych polskiej produkcji radiowej, telewizyjnej i filmowej), starania na rzecz rozwoju produkcji audiowizualnej, dbałość o ofertę programową, a w szczególności o obecność słowa w programach mediów komercyjnych, a także o normy, które w imieniu społeczeństwa należy stosować w tej dziedzinie, np. w imię ochrony dobra małoletnich. Podążając za słowami Rudolfa Arnheima – media elektroniczne mają pozostawać „środkami transportu w dziedzinie kultury”²¹⁰, a oferta programowa idąca w kierunku kultury narodowej (i w ten sposób kształtująca zbiorową tożsamość) i kultury europejskiej²¹¹ postrzegana jest jako istotna przesłanka polityki medialnej, zorientowanej m.in. na rozwój i utrzymanie mediów publicznych²¹².

Istotnej przesłanki w tym względzie dostarcza nam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 r. (sygn. akt K 2/03), w którym zostało stwierdzone, że media – a w szczególności publiczne – stały się kreatorem kultury ze względu na przekazywane przez nie treści²¹³.

Trzeci element określa tożsamość „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” z celami polityki państwa w tej dziedzinie.

Relację tę odczytać należy przede wszystkim jako respektowanie wolności działalności gospodarczej w kontekście konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) oraz zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Mieści się w tym również konieczność modernizacji i dostosowania prawa medialnego do potrzeb rozwijającego się społeczeństwa i gospodarki (Dyrektywa Lizboń-

²⁰⁹ J. Kilias, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – instytucja kultury czy polityki?*, [w:] *Kultura narodowa i polityka*, red. J. Kurczewska, Warszawa 2000, s. 376.

²¹⁰ R. Arnheim, *Perspektywy telewizji*, [w:] *Nowe media w komunikacji społecznej. Biblioteka Akademii Telewizyjnej*, Warszawa 2000, s. 261. Ciekawe spostrzeżenia na temat roli mediów w wyobrażeniach kultury narodowej opisał W. Pisarek, *O mediach i języku*, Kraków 2007, s. 148–166.

²¹¹ Promocji m.in. kultur narodów europejskich ma sprzyjać program „Media plus”, uruchomiony przez Komisję Europejską w 1990 r., którego celem jest kształcenie profesjonalistów, wspieranie międzynarodowej dystrybucji filmów i programów.

²¹² A. Jaskiernia, *Publiczne media...*, op. cit., s. 215–219.

²¹³ Sentencja tego wyroku została ogłoszona 17 września 2004 r., Dz.U. nr 204, poz. 2092.

ska o „społeczeństwie informacyjnym”²¹⁴). Jest to tym bardziej wskazane, że od uchwalenia zmian w prawie prasowym oraz Ustawy o radiofonii i telewizji minęło kilkanaście lat.

Nie ulega wątpliwości, że na przestrzeni tego czasu w Polsce został zbudowany nowy rynek prasowy i nowy rynek mediów elektronicznych. W momencie uchwalenia obowiązującej konstytucji oba rynki były już mocno osadzone w wolnej gospodarce rynkowej, a „czwarta władza” zdążyła zapisać już własną historię. Rozliczne wnioski z niej wynikające stały się nieustającym powodem emocji, gorących dyskusji i – w ślad za tym – propozycji modyfikacji.

Obserwując polskie życie polityczne, nietrudno zauważyć, że w regularnym rytmie (przynajmniej raz w każdej kadencji parlamentu) odnawiają się dyskusje na temat przestarzałości obowiązujących regulacji medialnych, a w szczególności prawa prasowego, które było pisane w innym porządku ustrojowym i nie mogło przewidzieć przyszłych różnorodnych doświadczeń, charakterystycznych dla wolnego rynku mediów²¹⁵.

Uczestniczą w nich zarówno środowiska polityczne, dziennikarskie, naukowe, w efekcie czego powstawały kilkakrotnie rozbudowane koncepcje nowych uregulowań. Jak do tej pory wszelkie podjęte próby przebudowy prawa medialnego zakończyły się niepowodzeniem²¹⁶. Poprzestawano zazwyczaj na fragmentarycznych zmianach, niezbędnych z punktu widzenia

²¹⁴ Dyrektywa Lizbońska stanowiła plan rozwoju, przyjęty dla UE przez Radę Europy na specjalnym posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r. Jej istotą było uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem świata, rozwijającym się w oparciu o najnowocześniejsze dziedziny wiedzy. Więcej na ten temat zob.: *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, oprac. Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych UKiE 2004 r., <http://www.pfsl.pl/>. Niezależnie od oceny skuteczności działania tej strategii w Europie warto przypomnieć jej popularną interpretację, że „społeczeństwo informacyjne” definiowane jest jako charakter, cecha życia zbiorowego, w której wszystkie istotne różnice, w tym usytuowanie w strukturze społecznej, są uwarunkowane rodzajem posiadanych informacji, umiejętnością ich wykorzystania i indywidualnymi motywacjami; por. wypowiedź H. Kubiaka w wywiadzie *Rewolucja w rewolucji*, „Przegląd” z 8 lipca 2007, s. 18. C. Szyjko „społeczeństwo informacyjne” definiuje jako „nowy typ społeczeństwa, który ukształtował się w krajach, gdzie rozwój nowoczesnych technologii teleinformatycznych osiągnął bardzo szybkie tempo. Podstawowymi warunkami, które muszą być spełnione, aby społeczeństwo można było uznać za informacyjne, jest rozbudowana nowoczesna sieć telekomunikacyjna, która swoim zasięgiem obejmowałaby wszystkich obywateli oraz rozbudowane zasoby informacyjne dostępne publicznie. Ważnym aspektem jest również kształcenie społeczeństwa w kierunku dalszego rozwoju, tak by wszyscy mogli w pełni wykorzystywać możliwości, jakie dają środki masowej komunikacji i informacji”, *Rola mediów elektronicznych a bezpieczeństwo obywatelskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Polskie myślenie o wspólnej Europie*, Warszawa 2007, s. 103 („Zeszyty Naukowe i Dydaktyczne Wyższej Szkoły Komunikowania i Mediów im. Jerzego Giedroycia”).

²¹⁵ Dyskusje te na gruncie europejskim dotyczą przede wszystkim radiofonii i telewizji publicznej, a ich powodem są głębokie zmiany o charakterze kulturowym, politycznym, społecznym i technologicznym, jakie zaszły od czasu pierwszych regulacji ustawowych.

²¹⁶ Zob.: R. Chruściak, *op. cit.*, s. 100 i n.

prawa unijnego, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub podyktowanych bieżącymi interesami większości parlamentarnej.

Powszechnie jednakże wiadomo, że niezbędnych zmian wymaga nie tylko prawo prasowe, ale również Ustawa o radiofonii i telewizji, ustawa Prawo telekomunikacyjne oraz Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie ulega również wątpliwości, że w najbliższym czasie muszą być rozstrzygnięte również kwestie związane z przebudową organów regulacyjnych. Nie ze wszystkim można zdać się na prawa międzynarodowe jako siłę sprawczą, ponieważ oba rynki medialne należą już nie tylko do tradycyjnie pojmowanej sfery „nadbudowy” (czyli ideologii i polityki), ale stały się istotnym elementem charakterystycznej dla kapitalizmu bezwzględnej walki o zyski (w szczególności o dochody z reklam, o zdobywanie widza, telewidza i radiosłuchacza).

Należy więc z góry zakładać, że każda reforma prawa medialnego z istoty rzeczy wejdzie w sferę walki nie tylko interesów partyjno-politycznych, ale również (jeśli nie przede wszystkim) ekonomicznych. Z góry też należy przyjąć, że w modernizację prawa medialnego włączą się natychmiast środowiska dziennikarskie, wnosząc w debatę obecne w nich znaczące podziały polityczne, wszelkiego rodzaju interesy i obawy zawodowe.

Z tych powodów zmiana prawa medialnego powinna być w rodzimych uwarunkowaniach politycznych przygotowana przez rząd z należytą starannością, poczynając od niezbędnej debaty publicznej, a kończąc na konsekwentnej realizacji państwowych celów strategicznych na gruncie parlamentarnym i wykonawczym. Jest to założenie modelowe i realne tylko wtedy, gdyby – w ślad za doktryną konstytucyjną – w imię „dobra wspólnego” i „interesu publicznego” większość rządowa była zdolna do rzetelnego rozpoznania sytuacji na rynkach medialnych, a w związku z tym do zawierania porozumień i kompromisów ponad podziałami politycznymi.

Czwarty element definicyjny „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” stanowi wynik stosowania odpowiednich procedur w wykonywaniu kompetencji o charakterze publiczno-administracyjnym, w myśl art. 7 Konstytucji, odpowiednich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i innych aktów o charakterze prawa wewnętrznego (np. kodeksy etyczne, regulaminy postępowania).

Splot tych działań w literaturze postrzegany jest jako sprawiedliwość proceduralna, a także jako „wartość uzyskana przez zastosowanie procedur ustanowionych przez państwo, zgodnych z celami i interesami społeczeństwa”²¹⁷. Procedury te powinny sprzyjać wyważaniu zróżnicowanych interesów (zgodnie z art. 7 i 8 k.p.a, określane są jako dyrektywa stano-

²¹⁷ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 42.

wiąca przetransponowanie na grunt prawa administracyjnego „ducha konstytucji”) oraz prawidłowemu, wolnemu od zakłóceń działaniu instytucji publicznych²¹⁸.

Dla dalszych rozważań ważne jest wskazanie procedur takich jak:

- procedury powoływania KRRiT, a także odnoszące się do stosunków KRRiT z innymi organami publicznymi (np. z Prezesem Rady Ministrów, z Szefem UKE, z Prezesem UOKiK itd.);
- procedury związane z przyznawaniem koncesji radiowych i telewizyjnych²¹⁹;
- procedury wyboru rad nadzorczych mediów publicznych i zarządów tych spółek, procedury i zasady, reagujące na konflikt interesów w ramach tych instytucji;
- procedury antykoncentracyjne, wyznaczone w ustawodawstwie krajowym i europejskim;
- procedury wewnętrzne KRRiT, odnoszące się w szczególności do udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz do rozpatrywania wniosków i skarg odbiorców i koncesjonariuszy;
- procedura rejestrowania tytułu prasowego w sądzie;
- procedury „samoregulacyjne”, odnoszące się do zasad wykonywania zawodu przez dziennikarzy (różnorakie instytucje i kodeksy etyczne).

Szczegółowe omawianie wszystkich wymienionych procedur wykracza poza ramy tego opracowania. Niektóre z nich, dotyczące politycznych aspektów praktyki funkcjonowania ładu medialnego, zostaną podjęte w dalszych częściach pracy.

W tym miejscu wymaga natomiast podkreślenia znaczenie zagadnień proceduralnych dla szerszego rozumienia zasad demokratycznej organizacji państwa jako przesłanki prawidłowego rozumienia „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Konstytucyjny nakaz jawności rozstrzygnięć, demokratyczny charakter procesu uzgadniania interesów, rzetelna i uczciwa procedura, kompromis i rozważa składają się na zespół wartości, które powinny zapobiegać destruktywnym konfliktom społecznym, wynikającym z funkcjonowania wolnego rynku idei.

²¹⁸ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 124.

²¹⁹ Z procedurami tymi w postępowaniu koncesyjnym KRRiT łączy się m.in. instytucja w postaci tzw. swobodnego uznania administracyjnego, co polega na stwarzaniu przez organ administracji publicznej w konkretnych przypadkach norm indywidualnych, podejmowanych, oczywiście, w granicach prawa. Wg R. Launa, dotyczy to upoważnienia organów państwowych (np. KRRiT) do ustalania, czego w danym przypadku wymaga interes publiczny. Na takim postępowaniu opiera się procedura udzielania koncesji dla nadawców radiowych i telewizyjnych. Por.: W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 152.

Wydarzenia polityczne minionych miesięcy udowodniły, że media poddawane są nowym doświadczeniom zarówno prawnym, jak i politycznym, i to tak głębokim, że pora jest zadać następujące pytania:

- czy aktualna praktyka daje się pogodzić z modelem demokratycznego państwa prawa i przyjętą przez doktrynę interpretacją „interesu publicznego”?

- czy aktualny jest jeszcze model demokratycznego ładu medialnego, ustanowiony na początku przemian ustrojowych z uwzględnieniem standardów europejskich, czy też nie mamy już do czynienia z arbitralną zmianą modelu?

— Dylemat

Rozdział czwarty

prawa i polityki

1. O znaczeniu 1. MOTYWACJI IDEOLOGICZNYCH

Kierunek praktyki politycznej, przyjęty przez koalicję rządową w V kadencji Sejmu rodzi obawy o pojawienie się wyraźnie zarysowanych zagrożeń, których efektem jest sposób zmiany prawa dotyczącego KRRiT, całkowite przejście kontroli nad mediami publicznymi przez PiS, „wojna PiS-u z mediami” oraz konflikty wewnątrz środowiska dziennikarskiego. Wszystkie te zjawiska odświeżają stary dylemat nadrzędności polityki nad prawem, co zdaniem teoretyków przejawia się w traktowaniu prawa jako instrumentu lub narzędzia polityki bądź nawet jako „bezwolnego instrumentu w rękę decydenta politycznego”²²⁰. Politolodzy zwracają w związku z tym uwagę na stałe zagrożenie konfliktem między prawem a polityką, czego pospolitym przykładem są liczne przypadki łamania prawa.

Niewątpliwie ład medialny w Polsce stał się w praktyce politycznej stałym polem konfliktu, a jego istotne elementy biorą bezpośredni udział w bieżącej walce politycznej, dzięki której „czwarta władza” wykracza często poza rolę pośrednika, jaką wyznaczyła jej demokracja.

W literaturze zagranicznej znajdziemy wiele definicji pojęcia „konflikt polityczny” i odpowiadających im klasyfikacji (M. Weber, R. Dahrendorf, E. Durkheim, R. Dahl). W piśmiennictwie polskim zajmowało się tym zagadnieniem również wielu politologów, a wśród najnowszych można wymienić publikacje L. Sobkowiaka, B. Szmulika i M. Żmigrodzkiego. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami doktryny, konflikt to – ogólnie rzecz biorąc – sprzeczność interesów lub też niezgodność poglądów na tę samą sprawę, prowadząca do zatargów na skalę społeczną. Konflikt – to również spór o wartości, przybierający taką eskalację zachowań, że w praktyce nie jest możliwe jego zażegnanie, ponieważ „przekroczył już swą masę krytyczną, stał się faktem i wywołuje dalsze następstwa”²²¹. Franciszek Ryszka prze-

²²⁰ W. Gromski, *Autonomia prawa wobec polityki i jej konstytucyjne uwarunkowania* (i podana tam literatura), [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. nauk. E. Zwierchowski, Warszawa 1997, s. 57.

²²¹ L.W. Zacher, *Modelowanie konfliktów – niektóre problemy*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki*, t. 1, Lublin 1996; Z. Uniszewski, *Konflikty i negocjacje*, Warszawa 2000, s. 121–122.

kornie stwierdził kiedyś: „konflikt łączy ludzi w tym znaczeniu, że zmusza ich do podjęcia działalności, która nazywa się polityką. Wprowadza ich w partnerstwo i sojusze, w antagonizmy i wrogości”²²². A więc nie zawsze konflikt musi prowadzić do ostatecznego starcia. Podobnie rolę konfliktu traktował zapewne G. Sartori, kiedy pisał: „Różnica zdań, opozycja, przeciwstawna polityka i kontestacja to wszystko pojęcia, których rola i wartość jest pozytywna w kontekście pluralizmu, czyli w ramach pluralistycznej koncepcji społeczeństwa i historii. Pluralizm jest przede wszystkim wiarą w wartość różnorodności. Wiara zaś w różnorodność (...) jest przeciwstawieniem wiary w konflikt. Toteż tym, co teoria demokracji zawdzięcza swej pluralistycznej matrycy, nie jest – i nie może być – pochwała konfliktu, ale, przeciwnie, dynamiczna procedura konsensu odwołująca się do zasady, że słuszność bądź prawdziwość jakiegokolwiek twierdzenia musi być potwierdzona, i w efekcie wzmocniona, krytyką i sporami”²²³.

W charakterystyce ładu i konfliktu D. Lockwood rozróżniał ład normatywny (czyli normy i wartości) i ład rzeczowy (czyli władzę ekonomiczną i polityczną). Oba te elementy określają „nadbudowę” nad podłożem społecznym, a jego stabilność czy też pojawienie się konfliktu uzależnione jest od struktury i dynamiki interesów wewnętrznych²²⁴.

Według L.A. Cosera, w konflikcie występują na ogół cztery podstawowe elementy: 1) problem sporny, np. idea; 2) zwalczające się strony, np. grupy, środowiska ludzkie; 3) cel polegający na osiągnięciu pewnych korzyści kosztem przeciwnika; 4) walka, czyli zamierzone działanie skierowane w stronę przeciwną²²⁵.

Interesującą opinię na temat roli konfliktu w kontekście funkcjonowania mediów wyraził ostatnio na łamach polskiej gazety Jurgen Habermas, który określił to zjawisko w sposób następujący: „Żyjemy w społeczeństwie pluralistycznym. Demokratyczny proces decyzyjny może sprostać głębokim różnicom filozoficznym tak długo, jak długo posiada legitymizującą siłę, która wytwarza więzi. Musi ona być przekonująca dla wszystkich obywateli; musi jej towarzyszyć inkluzja, czyli równe uczestnictwo wszystkich obywateli, oraz mniej lub bardziej dyskursywna atmosfera konfliktu opinii. Zakładamy, że na dłuższą metę procesy demokratyczne prowadzą do

²²² F. Ryszka, *Rozważania o polityce*, Warszawa 1994, s. 14 i n.

²²³ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 122.

²²⁴ D. Lockwood, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, red. W. Dereczynski, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975, s. 213, oraz A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa 1985, s. 228 i n.

²²⁵ Por. m.in.: *Sprzeczności i konflikty społeczne oraz ich skutki polityczne*, red. B. Pasierb, Warszawa 1989. Również: H. Białyszewski, *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa 1983, s. 35 i n.; także: J. Pańków, *Z badań nad problematyką negocjacji*, „Studia Nauk Politycznych” 1987, nr 5–6, s. 63.

w miarę sensownych rezultatów. Jednak założenie to ma swoją podstawę właśnie w konfliktach opinii. Demokratyczne podejmowanie decyzji ma wymiar epistemiczny, ponieważ włącza się w krytykę fałszywych zarzutów i ocen. A media ze swoją żywotną dyskursywnością aktywnie w tym uczestniczą”²²⁶.

Na znanych w teorii sposobach definiowania konfliktu zaciążyły w trakcie pisania tej pracy sygnały, które każą zatrzymać się nad tendencjami odnoszącymi się do interpretacji tego pojęcia w aktualnej praktyce politycznej. Chodzi mianowicie o motywacje ideologiczne decyzji, dotyczących nie tylko ładu medialnego, aczkolwiek – biorąc pod uwagę chronologię decyzji ustawowych – przede wszystkim.

Kampanii politycznej, utożsamianej z programem „IV Rzeczypospolitej”, od początku towarzyszyła prezentacja wywodów ideologicznych uzasadniających potrzebę przeprowadzenia „rewolucji moralnej”. Celowały w tym wypowiedzi zwłaszcza Zdzisława Krasnodębskiego²²⁷, uważanego za teoretyka wspierającego PiS (aczkolwiek kreatorem samej nazwy „IV Rzeczypospolita” był Paweł Śpiewak, dziś poseł Platformy Obywatelskiej).

Od momentu przejścia władzy przez PiS i utworzenia koalicji rządowej z LPR i Samoobroną należało się też spodziewać częstszego nawiązywania do ideologii endeckiej Romana Dmowskiego, zwłaszcza że nietrudno byłoby wskazać na analogie do czasów, w których po zakończeniu I wojny światowej kierowano Europę w stronę rządów autorytarnych. W każdym razie sposób różnicowania społeczeństwa, wykorzystywania i sterowania niezadowolenia społecznego w kierunku populistyczno-narodowym nasyca myślenie o podobieństwach z antydemokratycznymi tendencjami politycznymi z czasów dwudziestolecia międzywojennego. „Elity postawione w stan oskarżenia i narodowa ideologia – oto podobieństwa z przeszłością” – pisze Ireneusz Krzemiński, analizując dziś zagrożenia wokół polskiej demokracji²²⁸. Jednakże obok rewitalizacji ideologii endeckiej pojawił się nowy element w formowaniu zaplecza ideologicznego koalicji rządzącej. W publicystyce polskiej ukazały się enuncjacje, że PiS czerpie również

²²⁶ J. Habermas, *Dlaczego państwo powinno wspierać opiniotwórczą prasę*, „Europa. Tygodnik Idei” z 23 czerwca 2007, s. 13.

²²⁷ Zdzisław Krasnodębski od 2001 r. jest profesorem Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Jest autorem wielu publikacji prasowych, w których opowiada się za silnym państwem, ingerującym w różne dziedziny życia, a nawet w „pamięć historyczną” społeczeństwa. Jego ostatnia książka, wydana w 2006 r., nosi tytuł *Zmiana klimatu*. Był także redaktorem naczelnym dodatku do „Dziennika” pt. „Europa. Tygodnik Idei”.

²²⁸ I. Krzemiński, *Rewolucja PiS-u. Co grozi polskiej demokracji*, „Europa. Tygodnik Idei” z 5 maja 2007.

zachętę dla ideowego przesłania obecnej polskiej polityki z doktryny Carla Schmitta²²⁹ (1888–1985) – prawnika niemieckiego i autora *Der Begriff des Politischen* („O pojęciu tego, co polityczne”) – koncepcji filozoficznej, zaprezentowanej po raz pierwszy w 1927 r. w berlińskiej Hochschule für Politik. W literaturze znane są oceny, że była ona wówczas konserwatywną odpowiedzią na sytuację społeczeństwa niemieckiego w okresie Republiki Weimarskiej, żyjącego nieustannie w klimacie kryzysu politycznego, prowadzącego nawet na pogranicze wojny domowej. Tym samym wzmacniała te siły polityczne, które zmierzały do totalnej rozprawy z ustrojem, konstytuującym Republikę Weimarską.

Przypomnijmy, że najistotniejszymi elementami tej filozofii była dycho-
tomia przyjaciel – wróg (z wszelkimi konsekwencjami takiej wizji tego, co polityczne). Polityka miała być rodzajem nieustannej wojny z wrogiem, niewykluczającej „realnej możliwości fizycznego zabijania”. Filozofię tę C. Schmitt określił mianem „decyzjonizmu”. Wyrastała ona z krytyki demokracji parlamentarnej i liberalizmu, który – zdaniem Schmitta – nie potrafi poradzić sobie z utrzymaniem stabilności porządku politycznego społeczeństwa, ze względu na błędne ujęcie tego, co polityczne. Decyzjonizm zawierał tezę o nadrzędności i faktycznej niezależności decyzji władczych od normy prawnej, czyli odrzucał podporządkowanie polityki regułom prawa²³⁰. Na gruncie krytyki liberalizmu Schmitt ułatwiał w ówczesnej sytuacji państwowej pojawieniu się argumentów za wprowadzeniem dyktatury²³¹ jako instytucji gwaranta ładu społecznego. Nie bez przyczyny Jürgen Habermas w jednej ze swych książek przypomina, że C. Schmitt m.in. postulował, aby w miejsce trybunału konstytucyjnego uczynić z prezydenta (a więc wierzchołka egzekutywy) „strażnika konstytucji”. W jednej z wcześniejszych prac Marek Maciejewski przypominał, że w koncepcji Schmitta prezydent Rzeszy urastał do roli suwerena w państwie, niezależnego od parlamentu i uprawnionego do podejmowania środków zaradczych „w wypadkach ostatecznych i nieprzewidzianych” (koncepcja „ko-

²²⁹ Do doktryny Carla Schmitta nawiązuje w swym tytule rocznik filozoficzny „Teologia Polityczna”, założony przez Marka Cichockiego (obecnie doradca Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego) i Dariusza Karłowicza. W nr 1/2003–2004 zamieszczono m.in. artykuł Heinricha Meiera pt. *Czym jest teologia polityczna? Wstępne uwagi na temat kontrowersyjnego pojęcia*.

²³⁰ Włodzimierz Gromski podaje następującą definicję decyzjonizmu: nadrzędność polityki nad prawem, charakteryzująca się realizacją zadań władczych państwa w postaci arbitralnych decyzji o charakterze konkretno-indywidualnym, podejmowanych nie na podstawie norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, lecz z osobna dla każdego przypadku wymagającego interwencji państwa”, W. Gromski, *Autonomia prawa wobec polityki i jej konstytucyjne uwarunkowania*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. nauk. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 51.

²³¹ C. Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* [1921], Berlin 1978.

misarycznej dyktatury prezydenta Rzeszy")²³². Z poglądami Schmitta ostro polemizował wówczas Hans Kelsen, zarzucając mu „zwrot ku państwu totalnemu”²³³.

W literaturze polskiej znajdziemy przypomnienie, że Carl Schmitt był gorącym katolikiem i całą swą myśl polityczną podporządkował całkowicie doktrynie katolicyzmu, stąd jest ona „tak bliska sercu ideologom i praktykom ugrupowań prawicowych”²³⁴, którzy niekoniecznie chcą w niej dostrzec zasadniczą sprzeczność z przesłaniem odnoszącym się np. do idei miłości bliźniego.

Filozofia ta wywołała wówczas w Niemczech spore zainteresowanie, zarówno lewicy, jak i prawicy, aby ostatecznie zyskać znaczące miejsce jako źródło uzasadnienia polityki Trzeciej Rzeszy²³⁵. Jak widać, może być również inspiracją dla decyzji politycznych całkiem nam współczesnych.

W literaturze polskiej filozofię polityczną C. Schmitta przeanalizował na początku lat 90. minionego stulecia Ryszard Skarżyński w interesującej książce *Od chaosu do ładu. Carl Schmitt i problem tego, co polityczne*²³⁶. Zauważa w niej m.in., że koncepcja *Der Begriff des Politischen* dzisiaj jawi się jedynie „jako anachroniczne wysiłki intelektualisty interpretującego rzeczywistość przez zamknięty system wartości”²³⁷.

Skarżyński omawia w swej pracy filozoficzną zawartość decyzyzmu, który w stosunkach wewnętrznych pomyślany był jako filozofia typowo prowojenna. Autor ten podkreśla, że osią tej filozofii jest wizja konfliktu, którego uczestnicy zainteresowani są zniszczeniem wroga i upolitycznieniem wszystkich sfer życia społecznego, celem utrwalenia własnego panowania”²³⁸. Skarżyński zwraca dalej uwagę, że według koncepcji Schmitta

²³² Por. M. Maciejewski, *Ruch i ideologia narodowych socjalistów w Republice Weimarskiej*, Warszawa–Wrocław 1985, s. 262–265, oraz E. Jędrzejewski, *U źródeł decyzyzmu Carla Schmitta*, [w:] *Studia nad faszyzmem i zbrodniami hitlerowskimi*, t. 7, Wrocław 1982, s. 137.

²³³ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 259; C. Schmitt, *Der Huter der Verfassung*, Tübingen 1931; H. Kelsen, *Wer soll der Huter der Verfassung sein?*, „Die Justiz” 1931, z. 6, s. 576–628.

²³⁴ Por. A. Chmielewski, *op. cit.*, s. 68. Autor ten zauważa jednak, że dla niejednego wyznawcy Chrystusa tezy C. Schmitta mogą być „wszelako źródłem niebagatelnego zaskoczenia” ze względu na obecny w katolicyzmie nakaz miłości bliźniego, odnoszący się również do wrogich pogan. Schmitt rozróżnienie przyjaciół–wrogów odnosił również do religii (wierni i niewierni).

²³⁵ Od 1933 r. C. Schmitt był członkiem NSDAP i pozostał nim do końca wojny. Do 1936 r. był prezydentem Narodowo-Socjalistycznego Stowarzyszenia Prawników. Por. także: *Ukochane polskie „my”*, z prof. Bronisławem Łagowskim rozmawiają: Katarzyna Janowska („Polityka”) i Piotr Mucharski („Tygodnik Powszechny”), „Gazeta Wyborcza” z 24–25 marca 2007, s. 16.

²³⁶ R. Skarżyński, *Od chaosu do ładu. Carl Schmitt i problem tego, co polityczne*, Warszawa 1992.

²³⁷ *Ibidem*, s. 91.

²³⁸ *Ibidem*, s. 38.

decyzjonizm i liberalizm nie są ze sobą do pogodzenia, ponieważ „oba wychodzą od przeciwnych sobie wizji utrzymania ładu politycznego”: liberalizm walkę polityczną zastępuje pojęciem konkurencja, daje prymat ekonomice, tracąc naturę konfliktu politycznego.

W tym miejscu godzi się przypomnieć, że wcześniej nawiązywał w swych rozważaniach do prac C. Schmitta wybitny politolog Franciszek Ryszka (autor wielu cennych prac o faszyzmie), nie oceniając go tylko przez pryzmat czasów, w jakich ogłaszał swoje koncepcje na zdefiniowanie tego, „co polityczne”. F. Ryszka w *Nauce o polityce* przywołuje poglądy Schmitta po wielokroć, uważając, że znajdują się w nich interesujące spostrzeżenia, przydatne dla wielu analiz politologicznych o charakterze ponadczasowym. Dziś z pozycji lewicowych broni doktryny C. Schmitta Maciej Łagoda, zalecając odseparować z jego myśli to, co w sposób oczywisty anachroniczne i błędne²³⁹. Marcin Król z kolei do współczesnych nam przykładów „do głębi schmittańskich” zalicza praktykę, stosowaną przez prawnika prezydenta L. Wałęsy – Lecha Falandysza²⁴⁰.

Interesującą polemikę z wywodami Z. Krasnodębskiego, powołującego się niejednokrotnie na poglądy C. Schmitta, prowadził kilka lat temu Andrzej Walicki. Rzecz dotyczyła związku polityki z moralnością i stosunku polityki do prawa, przy czym A. Walicki zajął następujące stanowisko: „Przywoływanie nazwiska Schmitta w intencji zwiększenia moralnego wymiaru w polityce jest – moim zdaniem, zwykłym nieporozumieniem. Nie jest to wprawdzie nieporozumienie przypadkowe. Odzwierciedla ono klimat zniecierpliwienia prawnym „proceduralizmem”, charakteryzujący dziś wiele środowisk szeroko rozumianej polskiej prawicy. Normalnie przybiera ono postać powoływania się na nadrzędność katolickiego prawa natury, ale może również wyrażać się w zwiększonym zainteresowaniu metodami „decyzjonistycznymi”. Dalej Walicki zauważa, że swoistym „paradoksem sytuacji polskiej jest między innymi to właśnie, że pokojowy charakter »polskiej rewolucji« utrudnia dziś przystosowanie się do zasad demokracji: była to przecież wieloletnia krucjata moralna, polegająca na ćwiczeniu się w nienawiści, odrzucaniu dialogu z przeciwnikiem, bojkotowaniu przeciwnika, a nie szkoła wzajemnych ustępstw i budowania konsensu. Przejście od totalitarnej konfrontacji moralnej do demokratycznych reguł gry okazało się dla wielu zbyt trudne”²⁴¹.

²³⁹ M. Łagoda, *Spór o Carla Schmitta*, „Dziś” 2007, nr 1, s. 124 wraz z podaną tam bibliografią. Jednakże Schmitt wśród lewicy ma również swoich zagorzałych krytyków.

²⁴⁰ „Jeśli chodzi o polityczną racjonalność, to nawet idea falandyzacji wcale nie była taka bezsensowna”, M. Król, *Inteligencja przegapiła społeczną zmianę*, „Europa. Tygodnik Idei” z 14 lipca 2004, s. 7.

²⁴¹ A. Walicki, *Moralność polityczna liberalizmu, narodowa moralistyka i idee kolektywistycznej prawicy*, [w:] *Polskie zmagania z wolnością*, Kraków 2000, s. 189, 195.

Do asocjacji filozofii Schmitta z bieżącą polityką polską odniósł się również w jednej z wypowiedzi Bronisław Łagowski (autor licznych prac, dotyczących myśli politycznej Schmitta)²⁴², który zwrócił uwagę na potrzebę właściwego odczytania dziś filozofii sprzed kilkudziesięciu laty i skwitował tę kwestię w sposób następujący: „Grupa intelektualistów obsługujących partię Kaczyńskich znalazła w poglądach Schmitta usprawiedliwienie dla wrogości kierowanej przez odzyskane państwo do wewnątrz kraju i dla kryminalizowania przeciwników politycznych”. Dalej B. Łagowski wyjaśnia, że kryterium stosowane przez Schmitta do definiowania relacji wróg–przyjaciel odnosiło się przede wszystkim do stosunków międzynarodowych oraz wojen domowych. „Polscy pravicowi zwolennicy Schmitta zrozumieli z niego tyle, że każda partia powinna mieć wroga, bo bez tego utraci tożsamość i rozplynie się w przypadkowym społeczeństwie”²⁴³.

B. Łagowski zauważa, że politycy PiS mogą dziś w decyzyonizmie Carla Schmitta szukać usprawiedliwienia dla postępowania niezgodnego z prawem (a publicznie stawiane im w tej sprawie zarzuty sprawiają im, zdaniem Łagowskiego, nawet „pewną satysfakcję”). Jednakże przywoływani tu autorzy zwracają uwagę na to, że filozofia C. Schmitta na pewno nie powinna prowadzić do takiego zrozumienia wrogości politycznej, która pozwalałaby np. z góry na moralne zdegradowanie wroga. „Traktowanie wroga politycznego jak przestępcy jest według tego myśliciela barbarzyństwem. Wrogość posuwa się do skrajności, gdy uzyskuje podniety moralistyczne, ideologiczne czy religijne. Walka o tzw. wartości jest ze swej natury bardziej zjadła niż walka o interesy, bo w swoim mniemaniu »święci« uważają, że mają prawo do popełnienia każdej podłości” – uważa Bronisław Łagowski²⁴⁴. Obserwując praktykę polityczną, nietrudno dostrzec, że „PiS podzielił Polaków na dobrych i złych”²⁴⁵. W okresie dyskusji na temat zagrożeń, narastających

²⁴² Na przykład pierwsze tłumaczenie autorstwa Bronisława Łagowskiego fragmentu *Der Begriff des Politischen* w krakowskim „Zdaniu” 1987, nr 3, a także w *Czy w Polsce można być konserwatystą?*, [w:] *Konserwatyzm. Projekt teoretyczny*, red. B. Markiewicz, Warszawa 1995, s. 19–28.

²⁴³ *Ukochane polskie „my”, op. cit.*

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Por. M. Janicki, W. Władyka, *Lepszy jest zawsze gorszy od dobrego*, „Polityka” z 28 kwietnia 2007, nr 17/18. Autorzy twierdzą, że podział Polaków na pierwszą i drugą kategorię przetrwa zapewne dłużej niż rządy PiS. Piszą tam m.in.: „PiS swoją koncepcję polskości określa w sumie pośrednio, jest ona wypadkową i skutkiem stosowania państwowotwórczej propagandy, używanej w walce z przeciwnikami z przeszłości i teraźniejszości. (...) Dlatego łatwo o nowy oportunizm, narastające przekonanie, że aby mieć szansę na karierę w najbliższych latach, trzeba przyłożyć swój życiorys do obowiązującego wzoru i popatrzeć, co by się dało jeszcze zrobić i nadrobić (...) Tworzy się – wsparte ustawami i propagandą – getto dla gorszych Polaków”, *ibidem*, s. 34–36.

wokół państwa prawa zabrał głos Andrzej Zoll, zwracając uwagę na negatywne skutki zlewania się w praktyce prawa z moralnością²⁴⁶.

Adam Chmielewski w rozważaniach nad społeczeństwem obywatelskim polemizuje w innym kontekście z tezami Schmitta i wypowiada pogląd, że odwoływanie się dziś do jego pojęcia polityki, zawierającego stałą gotowość do wojny przeciw wrogowi, stanowi „drastyczny regres w świetle zdobytych intelektualnych i praktycznych osiągnięć europejskiego świata, do których należy pojęcie polityki jako takiego sposobu podchodzenia do konfliktu, który jest istotnie odmienny od wojny”²⁴⁷.

Filozofia ideowa polityki państwowej w zróżnicowanym społeczeństwie jest zawsze ważnym zagadnieniem ogólnospołecznym, a jej ujawnienie pozwala w szczególności na podjęcie na ten temat debaty publicznej oraz na właściwe odczytanie intencji autorów. Ład medialny i wszystko, co się dziś składa na jego poszczególne elementy, są bez wątpienia współczesnym wydaniem tego, co polityczne, ponieważ dotyczą ideologii, kultury, potrzeb ludzkich w zakresie informacji (łącznie z ich transgranicznym przepływem), praw i wolności obywatelskich, kwestii i formy cenzury oraz rozumienia roli państwa w tej dziedzinie. Sporną jest na pewno kwestia celu i metod jego osiągania. Zwracał na to uwagę przed kilkudziesięcioma laty Marek Sobolewski, dociekając istoty zasad, rządzących demokracją pluralistyczną²⁴⁸.

Inaczej na tę samą prawidłowość zwraca uwagę I. Krzemiński, pisząc: „Rządy PiS-u obfitują zresztą w nieustanne, nasycone emocjami wydarzenia. Układają się one w ciąg konfliktów politycznych, ale też społecznych, w których klęskę ponoszą ci, którzy – wydawałoby się – używają zdrowego rozsądku. Ciąg nieustannych konfliktów układa się w linie określające obóz »naszych« i »swoich« oraz tych, którzy »nasi« nie są, nawet jeśli nie są do końca »obcy«. Tak wykreowany obóz sojuszników rządzących czuje się zmobilizowaną całością, której przeciwstawiają się wrogowie, przeciwnicy i obcy, nade wszystko związani z siłami dotychczasowego porządku. Kategoria »ruchu« do tej wciąż mobilizowanej zbiorowości pasuje jak ulał (...) Miejscem zaś spotkania tego ruchu są po prostu kościoły, bo to ruch odwołujący się do »wartości chrześcijańskich«. Przez to, że tworzący go ludzie są częścią kościoła i społeczności katolickiej, nie musi on przyjmować szczególnej, wyodrębnionej formy działania. Ma też swoje medialne »punkty skupienia« (królestwo ojca Rydzyka)”, I. Krzemiński, *op. cit.*

²⁴⁶ *Państwo prawa zagrożone* (wywiad z prof. A. Zollem), „Gazeta Wyborcza” z 10 kwietnia 2007. Padły tam m.in. następujące słowa: „Jeszcze bardziej szkodliwe jest zlewanie prawa z moralnością. Oczywiście, prawo musi mieć fundament aksjologiczny. Ale nie możemy wprowadzać do prawa klauzul moralności. Dokładnie tego żądali przecież prawnicy nazistowscy i bolszewicy. (...) Ludowe poczucie krzywdy?! Nie wiem, czy zdaje pan sobie sprawę, że używa języka nazistowskiego, języka filozofii prawnej Niemiec z lat 30”

²⁴⁷ A. Chmielewski, *op. cit.*, s. 72.

²⁴⁸ Marek Sobolewski zwracał tam m.in. uwagę na środki uzyskiwania przewagi w dziedzinie ideologicznej (używając aparatu pojęciowego, charakterystycznego dla tamtej epoki). Są nimi programy wychowania ideowego młodzieży szkolnej, wspierane przez państwo, oraz przewaga w środkach masowego przekazu. „Informacja i propaganda – prasa, radio i telewizja są opanowane i kierowane przez burżuazję i grupy społeczne związane z jej interesami i ideologią. Są to niezwykle potężne środki kształtowania ludzkich postaw i opinii”, M. Sobolewski, *op. cit.*, s. 9.

Niezależnie od rzeczywistego wpływu filozofii Carla Schmitta na myślenie grupy rządzącej PiS²⁴⁹ (co samo w sobie zasługiwałoby na odrębną, pogłębioną analizę), w kontekście analizowanych w tej pracy zagadnień wskazane jest, aby zastanowić się nad istnieniem i kształtem konfliktu, obecnego dziś w polityce polskiej wokół wrażliwej dziedziny, jaką jest bez wątpienia ład medialny, a także pokazaniem jego źródeł, przebiegu i znaczenia dla współczesnej praktyki demokratycznego państwa i opinii publicznej.

Od momentu narodzin nowoczesnej demokracji uważa się, że bez istnienia mediów niezależnych od rządu (i wszelkich władz publicznych) nie do pomyślenia jest praktykowanie wolności słowa, ochrona interesu publicznego i wreszcie zachowanie samej demokracji. Wyrażenie „czwarty stan”, wymyślone przez E. Burke’a pod koniec XVIII w., chętnie jest podejmowane przez badaczy i publicystów. W praktyce ma podkreślać wagę, siłę mediów i ich wpływ na życie społeczne²⁵⁰. Towarzyszy temu przekonanie, że wpływ ten (osiągany poprzez stosowanie odpowiednich technik²⁵¹) jest wywierany w ostatecznym rozrachunku w interesie „zwyczajnych zjadaczy chleba”, zwłaszcza, kiedy poszczególne media reprezentują różne nurty ideowe i różnorakie interesy, w tym również ekonomiczne. B. Dobek-Ostrowska pisze, że władza mediów nie dysponuje „żadną formą zalegalizowanego przymusu”, jednakże – mimo braku takiego instrumentarium – potrafi skutecznie wpływać „na umysły odbiorców, na ich postawy i zachowania, na preferencje, oczekiwania, gusty, życzenia i zainteresowania czytelników, słuchaczy, widzów i użytkowników”. Przypomina jednakże obecną w nauce tezę, że środki masowego przekazu nie mają nieograniczonej władzy nad odbiorcami. Wpływają na nich w takim stopniu, w jakim oni sami się tym wpływom poddają²⁵².

²⁴⁹ Niektórzy politycy i publicyści z filozofią Schmitta kojarzą wprost Jarosława Kaczyńskiego. *Po exposé premiera Kaczyńskiego kieszonkowy autorytaryzm* (z Donaldem Tuskiem rozmawia Rafał Kalukin), „Gazeta Wyborcza” z 22–23 lipca 2006, s. 14; W. Gadomski, *Podejrzany: obywatel*, „Gazeta Wyborcza” z 3–4 czerwca 2006, s. 22.

²⁵⁰ Por. W. Pisarek, *Czwarta władza czy czwarty stan*, [w:] *Czwarta władza? Jak polskie media wpływają na opinię publiczną*, red. W. Nentwig, Poznań, s. 154. W polskiej literaturze przedmiotu wyrażenia „czwarty stan” używa również Janusz Adamowski w: *idem, Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2006.

²⁵¹ Na przykład Anthony Pratkanis i Eliot Aronson opisują cztery techniki wywierania wpływu: perswazja wstępna (czyli stworzenie sytuacji sprzyjającej komunikatowi), wiarygodność źródła, skonstruowanie i przekazanie komunikatu, kontrolowanie uczuć odbiorców (wzbudzenie emocji i sposobu reakcji), A. Pratkanis, E. Aronson, *Wiek propagandy: używanie i nadużywanie perswazji na co dzień*, przeł. J. Radzicki, M. Szuster, Warszawa 2003.

²⁵² B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych w systemach demokratycznych*, [w:] *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2003, s. 33.

W doktrynie politologicznej podejmowane były (i są) różnorakie próby definiowania „opinii publicznej”, niezbędnej w procesie komunikowania (zwłaszcza przez politologów, socjologów i filozofów).

Franciszek Ryszka uważał, że termin „opinia publiczna” należy do żelaznego repertuaru pojęć, używanych w nauce o polityce. Przytaczał również poglądy naukowców zachodnioeuropejskich, wyraźnie wskazujące na to, że opinia jest „następstwem działań politycznych, a nie ich współtwórcą i organizatorem”²⁵³. Sam ją definiował jako reakcję uczuciową lub refleksję na temat działań politycznych. Uważał, że „zjawia się zawsze tam, gdzie ludzie interesują się polityką, starają się ją zrozumieć i zdolni są do ocen: samodzielnych albo inspirowanych z zewnątrz. W intuicyjnym i potocznym pojęciu opinii publicznej zawiera się jej wpływ na życie polityczne (...) Przez opinię publiczną rozumieć będziemy więc reakcję zbiorowości ludzkich w skali makro na globalne i pojedyncze działania polityczne, wyrażające się w aprobachie lub dezaprobachie działań politycznych albo zjawisk, które w tej opinii decydują o polityce, o jej kierunku i jej przebiegu. W ten sposób opinia publiczna jest orzeczeniem o polityce samej, odnosi się zatem do władzy i do sprawujących władzę”²⁵⁴.

Ciekawy wywód na temat kształtowania się pojęcia „opinia publiczna” przedstawiła kilka lat temu Beata Ocieпка, nawiązując do dorobku zachodnich filozofów i socjologów, takich jak np. A. Comte, W. Lippman, H. Blumer i G.W. Allport. W literaturze polskiej wyróżniła wspomnianego już F. Ryszkę, J. Wiatra oraz S. Kuśmierskiego²⁵⁵.

W najnowszych opracowaniach drogę do pojęcia „opinia publiczna” otwiera kategoria poprzedzająca, a mianowicie – „sfera publiczna”. Ten tok myślenia znajdujemy w książce *Przemiany więzi społecznych*, której autorki, M. Marody i A. Giza-Poleszczuk, definiują „sferę publiczną” jako przestrzeń ułatwiającą publiczne ujawnienie wiedzy, intencji oraz uczuć, czy to w postaci działania, czy w postaci komunikacji językowej²⁵⁶. Również B. Dobek-Ostrowska (powołując się na badania zachodnioeuropejskie) definiuje „sferę publiczną” jako synonim procesu kształtowania się opinii publicznej. Píše również, że „jest to dziedzina życia społecznego, w której obywatele zachowują się jak ciało publiczne, wymieniają swobodnie poglądy, w obrębie gwarancji wolności zgromadzeń, stowarzyszeń”, a w której niezbędnym „do zaistnienia sfery publicznej jest nieskrępowany, zagwa-

²⁵³ F. Ryszka, *Nauka o polityce*, Warszawa 1984, s. 300–301.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 302.

²⁵⁵ B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ocieпка, *Teoria i praktyka propagandy*, Wrocław 1999, s. 67–69.

²⁵⁶ M. Marody, A. Giza-Poleszczuk, *Przemiany więzi społecznych*, Warszawa 2004, s. 268.

rantowany instytucjonalnie dostęp jednostek do informacji oraz do środków masowego przekazu”²⁵⁷.

Podobną logikę można znaleźć w wywodach politologa niemieckiego Winfrieda Schulza, który potwierdza pogląd, że „sferę publiczną należy postrzegać jako system pośredniczenia (...) Mając na uwadze taki obraz, opinię publiczną należy postrzegać jako wynik komunikacji publicznej czy też (...) jako otwartą i dyskursywną komunikację między równouprawnionymi obywatelami”²⁵⁸. Przywoływany już wcześniej Cass R. Sunstein mówi wprost, że sfera publiczna zapewnia przestrzeń dla wyrażenia sprzeciwu, dla zetknięcia się ludzi o odmiennych poglądach, co ma kolosalne znaczenie dla tworzenia się systemu „demokracji obradującej”, rozumianej przez niego jako system łączący odpowiedzialność przed narodem z możliwością refleksji i postawą racjonalności. „W obradującej, refleksyjnej demokracji sprawowanie władzy musi uzyskać legitymizujące uzasadnienie, niepolegające wyłącznie na woli jakiegoś segmentu społeczeństwa, ani nawet na woli większości”²⁵⁹. Podobnie formułuje tę kwestię Jurgen Habermas, posługując się pojęciem deliberatywnej wymiany poglądów, opartej na dialogu i racjonalnym dyskursie, podejmowanym poprzez komunikację polityczną i kulturę²⁶⁰.

W polskiej publicystyce politycznej Jadwiga Staniszkis podkreśla, że do kanonów współczesności należy kształtowanie sfery publicznej przez gorące spory ideologiczne i konflikt. Służą one wolności słowa i temu, „czym jest człowiek”²⁶¹.

²⁵⁷ B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych...*, op. cit., s. 35. W kontekście tym należy również zwrócić uwagę na wywód Janiny Fras poświęcony debacie publicznej, którą definiuje jako „powszechne, publiczne roztrząsanie, dyskutowanie, omawianie, negocjowanie, spieranie się na temat ważnych społecznie, najczęściej skomplikowanych spraw/kwestii, przede wszystkim politycznych”, J. Fras, *Komunikacja politologiczna. Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wrocław 2005, s. 90–91.

²⁵⁸ W. Schulz, *Komunikacja polityczna*, Kraków 2007, s. 64.

²⁵⁹ C.R. Sunstein, op. cit., s. 173. Analizując dążenia ojców amerykańskiej konstytucji, autor ten przypomina, że: „Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy konstytucji mocno angażowali się w polityczne deliberacje. Uważali się za republikańców, popierających daleko posuniętą samorządność, lecz nie popadających w populizm. Obradujące demokracje przybierają wiele różnych form. Najdonioślejszą, nową ideą Ojców Konstytucji było położenie nacisku nie na ważność rozważań i obrad, które w tamtych czasach nie kwestionowano, lecz na wyrażenie sceptycyzmu względem homogeniczności i na akceptowaniu odmienności zdań i różnorodności oraz na wysiłku ich uwzględnienia i zbudowania zwartej struktury. W okresie tworzenia konstytucji bardzo dużo dyskutowano nad republikańską formą rządów w narodzie, którego obywateli cechowała różnorodność. (...) W tym świetle doceniamy opowiadanie się Ojców Konstytucji za systemem republikańskim, wymagającym prowadzenia debaty przez wybranych przedstawicieli, a nie za jakimś bardziej populistycznym rozwiązaniem, w którym pragnienia obywateli byłyby mniej przefiltrowywane przez ich reprezentantów”, *ibidem*, s. 173–175 i n.

²⁶⁰ J. Habermas, *Keine Demokratie kann sich das leisten*, „Sueddesche Zeitung” z 16 maja 2007.

²⁶¹ J. Staniszkis twierdzi, że dla Polski gorące spory ideologiczne mogą stać się substytutem procesów, które ukształtowały zachodnią nowoczesność: napięcie, wojen religijnych i wyłaniania się liberalnych instytucji, *Fanatycy ożywają ducha wolności*, „Europa. Tygodnik Idei” z 14 lipca 2007, s. 3.

Rolę pośrednika w tym procesie przyjmują na siebie media, które po-
dejdują, agregują potrzeby i żądania poszczególnych obywateli, a następ-
nie wprowadzają je w obieg (*input*) politycznych procesów decyzyjnych.
Autor ten postrzega jednak, że media mają w tym procesie również własne
interesy i żądania polityczne, przy czym ich zamiary „mogą albo odpo-
wiadać, albo przeciwstawiać się żądaniom partycypacji ze strony obywa-
teli”²⁶². Rzecz jednak w tym, że media mogą również mobilizować opinię
publiczną na rzecz rządu czy poszczególnych partii politycznych i grup
interesu („afera” Rywina) tak, jak miało to miejsce w polskich wyborach
2005, gdzie TVP i TVN stopniem zaangażowania wspierały głównych ak-
torów tamtych wyborów – PO i PiS²⁶³. W nauce w związku z takimi za-
chowaniami pojawiła się teza o władzy uznaniowej mediów, które według
własnego uznania określają np. tematy wyborcze i wybierają aktorów au-
dycji wyborczych.

Claude-Jean Bertrand zwraca uwagę na to, że aby zaistniał jakiś przekaz,
potrzeba co najmniej dwóch osób – nadawcy i odbiorcy. „Otóż w sposób
dobitny wskazano już, że użytkownik nie przyswaja przekazywanej wiado-
mości w sposób bierny, lecz interpretuje ją zależnie od swego doświadcze-
nia, środowiska, potrzeb i pragnień. Widz nie jest ofiarą mediów, lecz ich
użytkownikiem”. Autor ten formułuje dalej interesującą tezę, że „media wy-
wierają wpływ głównie poprzez przemilczenia: to, o czym nie mówią, ma
ostatecznie większe znaczenie niż to, o czym mówią”²⁶⁴. W kontekście do-
świadczeń polskich spostrzeżenie C.J. Bertranda warte jest zapamiętania.

Andrew Heywood poświęca w *Politologii* interesujący fragment opisowi
konkurujących ze sobą teorii, dotyczących rodzaju wpływu, jaki wywie-
rają media na współczesną opinię publiczną. Warto je tu przypomnieć,
bo każda z nich wnosi interesujący wątek do naszych analiz. Według Hey-
wooda, najważniejsze z nich to:

1) model ideologii dominującej, w którym media występują jako kon-
serwatywna siła polityczna działająca na rzecz elit ekonomicznych i spo-
łecznych, stąd charakter głoszonych przez media poglądów determino-
wany jest przede wszystkim przez własność. Twórcami tej wersji byli Noam

²⁶² *Ibidem*, s. 129–130.

²⁶³ Świadczyły o tym pomiary czasu w mediach publicznych wykorzystywanego przez partie poli-
tyczne.

²⁶⁴ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 51. Autor, formułując tę tezę, odwołuje się do następujących przykładów:
w 1992 r. w czasie referendum nad przystąpieniem Szwajcarii do Europejskiej Strefy Gospodarczej,
niemal wszystkie media były za głosowaniem na „tak”, a mimo to ponad 50% wyborców wypowiedziało
się na „nie”. Podobnie stało się pod koniec lat 90. w USA, kiedy to pomimo oskarżeń wszystkich me-
diów skierowanych przeciwko prezydentowi Clintonowi trzy czwarte obywateli nie straciło do niego
zaufania. Myślę, że podobne przypadki można byłoby wskazać na gruncie polskim, dotyczące np. ata-
ków na Aleksandra Kwaśniewskiego w czasie pierwszej kampanii prezydenckiej w 1995 r.

Chomsky i Edward Herman. Wśród wskazanych przez nich „filtrów”, poprzez które media zniekształcają wiadomości i relacje polityczne, znalazły się m.in. takie czynniki, jak interesy przedsiębiorców, przychylność dla poglądów reklamodawców i sponsorów, nacisk wywierany przez dziennikarzy, niekwestionowana wiara w rynek i kapitalizm konsumpcyjny;

2) model rynkowy zakłada, że media zorientowane są przede wszystkim na zysk, na zwiększenie udziału w rynku i to bez względu na poglądy ich właścicieli. Zgodnie z tą wersją, zwłaszcza media komercyjne dają ludziom to, czego ludzie od nich oczekują. W ten sposób raczej odzwierciedlają, niż kształtują poglądy opinii publicznej. Nie jest jednak tak, aby ten model nie wywierał wpływu na model i styl politycznej debaty. „Przejawem tego jest rosnące zainteresowanie życiem osobistym oraz zachowaniem osób ze świata polityki, kosztem pytań politycznych i ideologicznych. Fakt ten wynika z obsesji środków masowej komunikacji, głównie telewizji, do prezentowania obrazów, a nie problemów, a także do skupiania się bardziej na osobach niż na tym, co mają one do powiedzenia”. Tendencja taka, oparta na rynku, prowadzi w dużej mierze do powierzchowności i upraszczania debat politycznych, do zaniku myślenia strategicznego o opcjach politycznych, a w rezultacie – do osłabienia zainteresowania polityką;

3) model wartości elitarnych wskazuje na to, że media odzwierciedlają system wartości wąskich, dobrze opłacanych grup społecznych. Teza ta jest obecnie różnorodnie egemplifikowana; pierwsza wersja – konserwatywna – adresuje ten model do elit uniwersyteckich, druga – lewicowa – do elit finansowych klasy średniej. Trzecia wreszcie – feministyczna – „podkreśla przewagę mężczyzn wśród doświadczonych dziennikarzy i nadawców, sugerując, że taki stan rzeczy tłumaczy brak zainteresowania sprawami kobiet (...) i wyjaśnia konfrontacyjny styl przeprowadzania wywiadów i debat politycznych”.

4) model pluralistyczny przedstawia media jako rynek idei, w którym prezentowana jest szeroka, równoważąca się gama poglądów politycznych. Warunkiem jednak właściwego funkcjonowania takiego modelu masowej komunikacji jest zapewnienie uboższym i słabo zorganizowanym grupom dostępu do wydawnictw i rozgłośni, w przeciwnym razie rynek idei będzie reprezentował przede wszystkim establishment²⁶⁵.

W polskich uwarunkowaniach doktrynalno-prawnych i społecznych pojęcia „dobra wspólnego”, zawarte w art. 1²⁶⁶ i „interesu publicznego” z art. 213 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. najbardziej przystają do ostatniego z zaprezentowanych wyżej modeli komunikacji masowej, aczkolwiek

²⁶⁵ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 256–261.

²⁶⁶ Przypomnę, że pojęcie konstytucyjnego „dobra wspólnego” zdefiniował Trybunał Konstytucyjny w Orzeczeniu z 10 października 2001 r. (sygn. K 28/01).

nie można nie zauważyć, że w praktyce modele te przenikają się nawzajem. Stwarza to warunki do realizacji przez media konkretnych funkcji w sferze publicznej, polegających m.in. na: informowaniu obywateli o ważnych wydarzeniach społecznych i politycznych, prezentowaniu racji i przekonań aktorów życia politycznego, na tej podstawie budowaniu platformy debaty publicznej, kontrolowaniu poczynąń władzy oraz edukowaniu obywateli dla potrzeb demokracji²⁶⁷. Funkcje te sprzyjają realizacji zadania, które B. Dobek-Ostrowska określa jako „poszerzanie dostępu coraz większej części społeczeństwa do tych publicznych domen, które są opanowane przez uprzywilejowane elity”²⁶⁸. Stąd też Jürgen Habermas uważa, że sfera publiczna ma swój udział w demokratycznym legitymizowaniu działań państwa, a „komunikacja publiczna staje się czynnikiem, który stymuluje i kształtuje poglądy oraz potrzeby obywateli, zmuszając jednocześnie system polityczny, by się do nich dostosował i nabrał bardziej transparentnego charakteru”²⁶⁹.

Jeżeli w dyskursie publicystycznym pojawia się coraz częściej teza, że z życia społecznego nie da się wyeliminować antagonizmów i sporów, a współczesna polityka opiera się w gruncie rzeczy na zarządzaniu różnego rodzaju konfliktami społecznymi²⁷⁰, przyjrzyjmy się, w jakim stopniu powyższa cecha dotyczy sfery medialnej.

²⁶⁷ B. Dobek-Ostrowska, opisując funkcje mediów w demokratycznym społeczeństwie w przywoływanym opracowaniu, podkreśla znaczenie funkcji edukacyjnej mediów, które – jej zdaniem – „powinny analizować wydarzenia i problemy, kształcić obywateli, tłumaczyć i wyjaśniać im zawiłości procesów politycznych, wskazywać znaczenie i wagę faktów”, *op. cit.*, s. 26–28.

²⁶⁸ *Ibidem*, s. 16.

²⁶⁹ J. Habermas, *Dlaczego państwo powinno wspierać opiniotwórczą prasę*, „Europa. Tygodnik Idei” z 23 czerwca 2007, s. 12–13.

²⁷⁰ Por. interesującą rozmowę na ten temat S. Sierakowskiego z K. Michalskim, *Nie ma IV Rzeczypospolitej*, „Europa. Tygodnik Idei” z 16 czerwca 2007, s. 14–16.

2. Konflikt WOKÓŁ WARTOŚCI PODSTAWOWYCH

25 maja 1997 r. społeczeństwo polskie opowiedziało się w referendum za nową konstytucją, uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r.²⁷¹ Wydawało się wówczas, że głosowanie to zakończy kilkuletnie spory o kształt konstytucji Rzeczypospolitej, a w szczególności – o reprezentowany przez nią system wartości podstawowych, ważnych przecież dla każdego społeczeństwa. Jednakże każdy dzień przynosi nam dowód, że walka na polu konstytucyjnym trwa nadal, stąd też Trybunał Konstytucyjny ma „pełne ręce roboty”.

W doktrynie prawnej podkreśla się, że na obecnym stanie praktyki politycznej ciąży „aksjologiczna wielorakość Konstytucji”²⁷², która była rezultatem procesu poszukiwania kompromisu konstytucyjnego w warunkach ostrych podziałów światopoglądowych. Stąd też m.in. w preambule uprawniono wspomnianą wielorakość systemów wartości, która miała pogodzić na gruncie państwowym zwolenników różnorodnych motywacji ideologicznych. Kierowano się przy tym przekonaniem, że konstytucja w prawidłowy sposób będzie pełniła funkcję społecznej integracji, że „w zróżnicowanym społeczeństwie możliwe jest odnalezienie takiego zespołu wartości, który byłby wspólny dla zdecydowanej większości”. Jest to oczywiście możliwe, „pod warunkiem, że zechce się go poszukiwać”²⁷³.

Jednakże przez minione lata można było odnieść wrażenie, że owa wielorakość aksjologiczna konstytucji (jako wyraz demokratycznego kompro-

²⁷¹ Por. S. Gebethner, *Referendum konstytucyjne – uwikłania społeczne i prawnoustrojowe*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. Staszewski, Warszawa 1997.

²⁷² Takiego pojęcia używa Stanisław Gebethner w artykule pt. *Obowiązywanie konstytucji tymczasowej okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Konstytucja RP, oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 79 i n. Warto w tym kontekście przypomnieć niedawną wypowiedź konstytucjonalisty Andrzeja Bałabana, który trwały dualizm aksjologiczny uważa dla konstytucji za zjawisko bardzo niebezpieczne, *Czy możliwa jest ustawa konstytucyjna*, „Rzeczpospolita” z 12 czerwca 2007, s. C8.

²⁷³ Lipset określa to mianem „efektywnej integracji wartości”, S.M. Lipset, *Homo politicus*, przeł. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Warszawa 1998, s. 88. Interesujące w tym kontekście są również wywody G. Sartoriego, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 365 i n. W literaturze polskiej zwracał na tę kwestię uwagę w dyskusjach nad aksjologią prawa w III RP m.in. Piotr Winczorek w książce pt. *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa 1995, s. 26 i n.

misu) została nawet przez jej bezpośrednich twórców zlekceważona lub dość szybko porzucona, ponieważ w praktyce politycznej zezwalano, aby w miejsce deklarowanego pluralizmu, charakterystycznego przecież dla republikańskiej formy państwa, wdzierał się w coraz większym stopniu dualizm, rozumiany jako zjawisko odzwierciedlające wrogość o charakterze ideowo-politycznym.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w społeczeństwach demokratycznych spory aksjologiczne nie ustają nawet po podjęciu decyzji w drodze głosowania, bo jest rzeczą oczywistą, że one się toczą „i toczyć się muszą nadal, niekiedy przez całe pokolenia”²⁷⁴. Uczestnicy dyskusji na ten temat coraz częściej przyznają, że „w polityce zawsze naprzeciw siebie stają wartości”²⁷⁵. Rzecz w tym, aby nie podawały one nieustannie w wątpliwość wypracowanego z trudem konsensu ustrojowego²⁷⁶, projektując kolejne „rewolucyjne” zmiany, ponieważ w ten sposób rozciągnięty nadmiernie czas przełomu politycznego może wprawdzie dawać fascynujące zajęcie radykalnym politykom, ale jednocześnie przynosić wielkie szkody, destabilizując państwo i jego instytucje, a przez to zagrażając rozwojowi społeczeństwa.

W polskich uwarunkowaniach politycznych przyjęcie Konstytucji (odtworzącej w sposób wyczerpujący zachodnioeuropejskie standardy państwa demokratycznego²⁷⁷) w referendum nie przekonało jej przeciwników do zamknięcia etapu sporów o charakterze zasadniczym.

Z tego punktu widzenia Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. miała trudny start. Stało się tak dzięki paradoksalnemu zbiegowi wydarzeń: formalnie wchodziła w życie tuż po wygraniu wyborów przez nowe ugrupowanie wyborcze – AWS, formację grupującą zagorzałych jej przeciwników (przypomnijmy tylko nazwanie konstytucji przez M. Krzaklewskiego, przywódcę NSZZ „Solidarność” i lidera AWS-u, „nawałnicą bolszewicką”, która miała odebrać narodowi i państwu suwerenność. Natomiast parlamentarzystów, którzy za nią głosowali – ówczesny przywódca „Solidarności” określił targowicą)²⁷⁸. W tym samym czasie głównym punk-

²⁷⁴ P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 51.

²⁷⁵ Por. *Nie ma IV Rzeczypospolitej*, *op. cit.*, s. 15.

²⁷⁶ Można w tym miejscu przywołać przykład konstytucji Republiki Włoskiej z 22 grudnia 1947 r., która uważana jest za akt kompromisu między chrześcijańskimi demokratami, socjalistami i komunistami, a obowiązuje już od 60 lat.

²⁷⁷ W.J. Wołpiuk, *Zasady oraz wartości a jakość konstytucji*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 103.

²⁷⁸ Klimat ówczesnych ataków na konstytucję ze strony Komisji Krajowej Solidarności, kościoła katolickiego, mediów konfesyjnych (Radio Maryja, red. Krystyna Czuba z tygodnika „Niedziela”) przypomina szczegółowo K. Burnetko, *Jak to z konstytucją było*, „Polityka” z 26 maja 2007, nr 21. Autor

tem sporów politycznych była kwestia ratyfikacji konkordatu, który wiązał kościół i jego doktrynę religijną z państwem w stopniu nienotowanym dziś w innych krajach europejskich. Treść tej umowy, choć dotyczyła ważnej kwestii ustrojowej, niestety nie była wyrazem spodziewanego historycznego kompromisu, wypracowanego między lewicą a prawicą w otwartych procedurach demokratycznych, lecz jedynie efektem zamkniętych uzgodnień między hierarchią kościelną a pravicowymi politykami i środowiskami politycznymi. Uchwalenie przez większość parlamentarną²⁷⁹ ustawy, wyrażającej zgodę na jego ratyfikację tuż po wyborach parlamentarnych w 1997 r., w warunkach polskich w istocie rzeczy osłabiało kilkuletnią tendencję polityczną, polegającą na upowszechnianiu w świadomości społecznej standardów liberalno-demokratycznych, takich jak pluralizm polityczny, państwo prawne, legalizm i konstytucjonalizm, państwo neutralne światopoglądowo i wolności osobiste²⁸⁰. Ma to niewątpliwie związek z tym, że – jak słusznie zauważył Tadeusz Mołdawa – pluralizm, który należy do standardów europejskich, warunkuje m.in. zachowanie neutralności moralnej (światopoglądowej) państwa. „Państwo nie może umoralniać społeczeństwa. Powinno być bezstronnym arbitrem i zapewnić współdziałanie – w racjonalnych granicach – zwolenników różnych przekonań moralnych i światopoglądowych”²⁸¹.

Autor ten przywołuje w tym kontekście przykład konstytucji Bułgarii (art. 1, ust. 3), która stworzyła prawną barierę, zapobiegającą powrotowi do sytuacji absolutnego zdominowania życia publicznego przez jedną ideologię i jedną partię polityczną („żadna część narodu, partia polityczna

zwraca uwagę na to, że „wiosną 1997 r. metody dzielenia Polaków okazały się skutecznym narzędziem – zwłaszcza wobec gorzej wykształconych. Dowodem nie tylko niska – jak na wagę sprawy – frekwencja (na udział w referendum 25 maja zdecydowało się ledwie 42,86 proc. uprawnionych), ale i rozkład sympatii; za nową konstytucją była niewiele ponad połowa (52,71 proc.) głosujących, przeciwko – 45,86 proc.”

²⁷⁹ Większość tworzyły AWS i Unia Wolności.

²⁸⁰ Ludwik Stomma zwraca uwagę, że polski konkordat miał zapewne odgrywać „rolę spoiwa ludności”. Zauważa jednak, że w „perspektywie historycznej konkordat z samej swojej natury prawnej jest czymś innym od zasady separacji Kościoła i państwa”, L. Stomma, *Między boskim a cesarskim*, „Polityka”, dodatek „Niezbędnik Inteligenta” 2006, nr 12, s. 34. Jeśli L. Stomma ma rację, ratyfikacja konkordatu stanowiła faktyczne przyzwoleństwo na możliwość traktowania niektórych przepisów nowej konstytucji jako fikcyjnych już w momencie wejścia jej w życie. Dotyczyłoby to np. art. 25, art. 32, art. 53 pkt 6 i 7, art. 54, art. 60, art. 73 *Konstytucji RP* z 2 kwietnia 1997 r.

²⁸¹ T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 38. Interesujący wywód na ten temat zob.: P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5. Autor zauważa, że „neutralność światopoglądowa oznacza przede wszystkim jego nieidentyfikację z żadną religią czy filozofią. W państwie nie może zatem być religii państwowej, względnie oficjalnej (...) Neutralność to przede wszystkim bezstronność państwa, które powinno zachować „równą odległość” w stosunku do wszystkich występujących w społeczeństwie postaw światopoglądowych”, *ibidem*, s. 7, 8; K. Daniel, *Prawo w świetle przekonań moralnych i politycznych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 1.

lub inna organizacja nie może zawłaszczyć wykonywania zwierzchnictwa narodowego”).

Doświadczenie uczy, że odstępstwo, dokonane nawet w jednym przypadku, od wypracowanych w demokratycznych procedurach podstawowych zasad ustrojowych, daje efekt w postaci domniemania przyzwolenia na „dość swobodną interpretację”²⁸² innych przepisów konstytucyjnych w sytuacjach wygodnych dla przedstawicieli najwyższych organów RP lub partii, zasiadających w parlamencie.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w zachodniej socjologii stosunków politycznych podczas ostatnich kilkudziesięciu lat niejednokrotnie analizowano przejawy silnych kontrowersji wokół miejsca Kościoła w demokracji, które w większości nie sprzyjały pluralizmowi i kompromisowemu sposobowi rozwiązywania konfliktów, ponieważ kompromis wymaga tolerancji, również w kwestiach światopoglądowych, a nie np. narzucania obowiązującej „prawdy”. Jednakże państwa Europy Zachodniej w większości spór wokół kwestii światopoglądowych dawno już mają za sobą. W opublikowanej w 1988 r. książce *Nowoczesny konflikt społeczny* Ralf Dahrendorf problematyki tej już w ogóle nie włącza w strukturę współczesnych sporów. Uwagę swą skupia na zniwelowaniu nierówności społecznych w podziale dochodów, w dostępie do edukacji i w poszerzaniu możliwości rozwojowych²⁸³.

W staraniach o nowoczesny kształt konstytucji, już nie tylko tej „pisanej”, ale i tej „rzeczywistej”, zabrakło jej twórcom i zwolennikom determinacji w zrównoważonym stosowaniu jej aksjologii, a przez to w umacnianiu w społeczeństwie świadomości konstytucyjnej, której cechą byłaby – wzorem naszych przodków – duma z osiągniętego dzieła. Z obecności takiej postawy płynie jeden zasadniczy pożytek społeczny: oddolne zrozumienie i zaakceptowanie przemian ustrojowych. Piotr Wandycz, wspominając klimat towarzyszący uchwaleniu Konstytucji 3 maja pisał wszakże, że „wśród rozentuzjazmowanych tłumów na ulicach ludzie czuli, że byli świadkami rewolucyjnego wydarzenia”. Janina Zakrzewska nazwie później ten fenomen „czasem konstytucji”²⁸⁴, który w Polsce po 1989 r. trwał krótko i wydaje się, że można go sytuować w okresie „sejmu kontraktowego”. W roku 1997 takiego klimatu już nie było, wśród szerokich kręgów społecznych dominowało natomiast poczucie rozczarowania skutkami przemian ekonomicznych i za-

²⁸² Wyrażenie zaczerpnięte przez autorkę od W. Wołpiuka, *Zasady oraz wartości a jakość konstytucji*, s. 96.

²⁸³ R. Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, przeł. S. Bratkowski i in., Warszawa 1993. *Idem, Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Stuttgart 1983.

²⁸⁴ J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 54 i n. Por. także: *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. Staszewski, Warszawa 1997.

łamania się bezpieczeństwa socjalnego²⁸⁵. Niezadowolenie poważnej części społeczeństwa było w gruncie rzeczy powodem utraty zainteresowania wartością konstytucji, ponieważ nie dostrzegano w niej już bezpośredniego związku z ich życiem, obawami i problemami. Tym łatwiej więc było przeciwnikom Konstytucji podejmować z nią walkę. I choć Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oparta została na nieosiągalnej do niedawna liberalnej doktrynie demokracji pluralistycznej i zasadzie państwa konstytucyjnego, to praktyka polityczna po uchwaleniu Konstytucji wyraźnie weszła na drogę konfrontacji z wartościami liberalnymi²⁸⁶. Towarzyszyła temu atmosfera wzmożonego kultu religijnego, w którym uczestniczyli i któremu poddawali się politycy z różnych stron sceny politycznej.

Stąd też klimat debat publicznych w III kadencji Sejmu (koalicja AWS-UW, a w końcówce rząd mniejszościowy AWS), obciążony kontynuacją wojny religijnej i porachunkami politycznymi, zarówno w aspekcie historycznym, jak i w bieżącym, w coraz większym stopniu polegał na ograniczaniu doświadczanego już pluralizmu²⁸⁷, co wywoływało efekt, który Andrzej Walicki nazwie później rozpoczęciem pełzającej ofensywy nacjonalizmu wykluczającego²⁸⁸ (umacnianego z całą mocą w sferze propagandy m.in. przez konfesyjne Radio Maryja²⁸⁹).

Niedocenianym efektem stopniowego odstępowania od równoważącego stosowania aksjologii konstytucyjnej jest dziś niezdolność polskich elit politycznych do wyznaczenia zakresu konsensusu wokół dobra wspólnego

²⁸⁵ Znakomicie opisuje to W. Osiatyński, *Rzeczpospolita obywateli*, Warszawa 2004. W rozdziale „Szok” pisze m.in.: „Wprowadzenie kapitalizmu było jeszcze większym szokiem (...) Przypomnijmy, że nie mieściło się to ani w programie „Solidarności”, ani w pakiecie umów zawartych przy Okrągłym Stole. Ludzie wierzyli w równość, w sprawiedliwość społeczną, a od niedawna także w solidarność – i oczekiwali, że nowy rząd im to zagwarantuje. Podczas wyborów w czerwcu 1989 roku – ani później – nikt ich nie pytał, czy chcą kapitalizmu, ani nikt nie objaśnił, na czym on będzie polegać i do czego prowadzić. Wkrótce okazało się, że rewolucja – podjęta w imię dawnych wartości – zwróciła się w praktyce przeciw tym wartościom. W kapitalizmie załamało się poczucie równości i sprawiedliwości”, *ibidem*, s. 27 i n.

²⁸⁶ Opisując źródła konfliktów społecznych, Lipset wskazał na powiązanie między demokratyczną niestabilnością a katolicyzmem reprezentującym „jedyną prawdę”, podczas gdy „demokracja wymaga uniwersalistycznego systemu poglądów politycznych”, ponieważ uznaje „uzasadnione różne ideologie”, S.M. Lipset, *Homo politicus: społeczne podstawy polityki*, przeł. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Warszawa 1998, s. 87–92 (pierwotny wydanie: 1981).

²⁸⁷ Warto w tym kontekście przywołać wyrok z 17 lutego 2004 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce (44158/98 „Lex Polonica”), w którym ETPC w istocie rzeczy powiedział, jakie znaczenie dla człowieka ma respektowanie w praktyce zasady pluralizmu. W wyroku tym stwierdził m.in., że „pluralizm buduje się (...) na szczerym uznaniu i poszanowaniu różnorodności oraz dynamiki tradycji kulturowych, etnicznych i tożsamości kulturowych, przekonań religijnych, artystycznych, literackich i socjalno-ekonomicznych poglądów i koncepcji; harmonijna interakcja osób i grup o różnej tożsamości jest niezbędna do osiągnięcia społecznej spójności”.

²⁸⁸ A. Walicki, *Mit jedności narodu*, „Gazeta Wyborcza” z 19–20 sierpnia 2006, s. 9.

²⁸⁹ Por.: T. Wołek, *Tron ponad ołtarzem*, „Polityka” 2007, nr 10.

i interesu publicznego, w rozumieniu doktryny, na podłożu której zbudowana została Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Należy zgodzić się z poglądami, że jest to kwestia zależna w dużej mierze od charakteru przywództwa politycznego²⁹⁰.

W procesie transformacji na skutek licznych rozczarowań, a zwłaszcza braku umiejętności i determinacji w rozdzieleniu *sacrum* od *profanum*, Polska pękła politycznie i kulturowo²⁹¹, stąd nieustanna walka o wykorzystanie niezadowolonego społecznego dla przeforsowania „jedynej prawdy”, a nie np. dla poszerzania pola kompromisu, łagodzenia walki ideologicznej i poszukiwania najlepszych rozwiązań dla przyszłości kraju. Zwycięstwo PiS w wyborach z 2005 r. zostało odniesione pod hasłami budowy „IV Rzeczypospolitej”, którą dziś symbolizuje bezkompromisowa zmiana praktyki ustrojowej, dokonywana bez zmiany litery konstytucji, z braku niezbędnej większości w parlamencie. Marek Safjan skomentował to następująco: mamy do czynienia z demokracją, która niestety inaczej wygląda w sferze teoretycznej, a inaczej w rzeczywistości²⁹². Należałoby więc rozważyć, czy obecnie nie doświadczamy takiego odwrótu od liberalizmu, w którym elity polityczne „posługują się instytucjami demokracji, takimi jak partie polityczne, wybory i media, w jednym tylko celu, jakim jest pomaganie rządzącym w utrzymaniu się przy władzy”. Niektórzy analitycy określają takie tendencje za największe współczesne zagrożenie dla wolności, bo są to „reżimy udające demokrację, a w rzeczywistości autokratyczne”²⁹³. W publicystyce politycznej tezę o obecności takiej właśnie tenden-

²⁹⁰ Marcin Król – historyk idei – w wypowiedzi publicystycznej skwitował to w sposób następujący: „Pierwszym celem, do którego powinien dążyć każdy, kto jest przywódcą takiego kraju, jest utworzenie wspólnoty politycznej. A utworzenie wspólnoty politycznej oznacza pewne minimum zgody. Moim zdaniem nie dlatego w Polsce nie zostało zrobionych tak wiele koniecznych rzeczy (możemy je wylizywać: od autostrad po edukację i służbę zdrowia), że nikt nie umiał tego zrobić, tylko dlatego, że nie mieliśmy tego minimum zgody, które pozwoliłoby rządzącym na odważne posunięcia. Zamiast tego mieliśmy nieustający konflikt, który zaczął się od „wojny na górze” i trwa do dzisiaj. Konflikt częściowo nie do uniknięcia, który wyrażał całą niecierpliwość i wszystkie lęki związane z modernizacją, ale który jednocześnie modernizację może przekreślić”, *Polska inteligencja przegapiła społeczną zmianę*, „Europa. Tygodnik Idei” z 14 lipca 2007, s. 6–8.

²⁹¹ M. Grabowska i T. Szawiel, *Budowanie demokracji*, Warszawa 2003, s. 215 i n. Autorzy ci uważają, że to „historia wytworzyła społeczne podziały” na dwa zasadnicze „pasma polityczne” – postkomunistyczne i postsolidarnościowe, które mają charakter trwały.

²⁹² *Łatwiej wskazać wroga, niż naprawić państwo*, wywiad z Markiem Safjanem, „Rzeczpospolita” z 3 listopada 2006, s. 8; A. Wolek, *PiS naprawia demokrację*, „Gazeta Wyborcza” z 13 września 2006, s. 20, nie zaprzeczył wcześniej tej zmianie i uzasadnia ją potrzebą zastąpienia „demokracji konsensualnej”, charakterystycznej dla III RP, silną władzą większości, sprawującej „rzeczywiste przywództwo w państwie” i wzmacniającą jego sterowność.

²⁹³ I. Krystew, *Dublerzy demokracji*, „Gazeta Wyborcza” z 22 czerwca 2006, s. 24 (przedruk za „Journal of Democracy”, kwiecień 2006). Podobne zjawiska wcześniej oceniał F. Zakaria, *The Rise of illiberal Democracy*, „Foreign Affairs”, listopad–grudzień 1997. Pisał m.in.: „Na całym świecie demokratycznie wybrane rządy coraz częściej ignorują ograniczenia swej władzy i pozbawiają obywateli ich podstawowych praw. Od Peru po Filipiny obserwujemy powstawanie niepokojącego zjawiska: nieliberalnej

cji w polityce polskiej pod rządami PiS stawia socjolog Ireneusz Krzemiński. Uważa on, że „mamy przed sobą perspektywę autorytarnych rządów przy zachowaniu demokratycznego sztafazu. Moja teza jest więc prosta: rządy PiS-u stwarzają populistyczno-autorytarne zagrożenie dla demokracji. Lansowany model państwa to populistyczne państwo narodowe, bardzo wyraźnie piętnujące i podważające obywatelskie prawa wszystkich i »obcych« i »nieswoich«: narodowo albo moralnie i kulturowo”²⁹⁴.

W tym kontekście warte rozważenia są słowa amerykańskiego socjologa Davida Sciulli, według którego zachowanie nieautorytarne porządku społecznego „będzie możliwe jedynie wtedy, gdy w społeczeństwie obywatelskim będą istnieć instytucje, które stanowiłyby zewnętrzną, proceduralną barierę (wobec przypadkowego lub systematycznego) nadużycia władzy zbiorowej”²⁹⁵. Problem więc polega m.in. na trwałości i sile instytucji, które powinny odgrywać rolę buforów chroniących instytucje państwa demokratycznego przed zwolennikami ich nadużywania dla celów autorytarnych.

W kontekście takich analiz trafne wydaje się przywołanie pojęcia „demokracja dla zaawansowanych”, a wypowiedziane w publicystyce wyraża tęsknotę za takim modelem praktyki politycznej, który odwołuje się do potrzeby samoograniczania się rządzących. Polega to na tym, że np. mając większość w Sejmie, „czegoś się nie głosuje, nie przeprowadza, nie narzuca, choć jest pokusa, bo są możliwości”. W tym miejscu przypominają się słowa G. Sartoriego: demokracja to system, w którym nikt nie może sam siebie wybrać, nikt nie może powierzyć sobie władzy rządzenia i tym samym nikt nie może przywłaszczyć sobie bezwarunkowej i nieograniczonej władzy”²⁹⁶.

To właśnie w wyniku braku uznania dla takiego rozumienia demokracji po stronie PiS-u „stworzono sytuację, w której nie sposób sobie wyobrazić, aby do Trybunału Konstytucyjnego czy KRRiT mogła wejść osoba rekomendowana przez opozycję”²⁹⁷.

Teoretyk państwa i prawa Piotr Winczorek, analizując niektóre objawy tej praktyki, pokazuje, jak pluralizm (wciąż obecny jeszcze w sferze norma-

demokracji. Zjawisko to było trudne do zauważenia, ponieważ na Zachodzie przez ostatnie stulecie demokracja i wolne, uczciwe wybory szły w parze z konstytucyjnym liberalizmem, czyli z zasadami państwa prawa i podstawowymi prawami człowieka. W pozostałej części świata te dwie koncepcje rozeszły się. Demokracja bez konstytucyjnego liberalizmu tworzy reżimy scentralizowane, erozję wolności, współzawodnictwo etniczne, konflikt i wojnę” [tłum. własne – D. Waniek].

²⁹⁴ I. Krzemiński, *Rewolucja PiS-u. Co grozi polskiej demokracji*, „Europa. Tygodnik Idei” z 5 maja 2007.

²⁹⁵ Wypowiedź ta jest przytaczana w pracy: G. Teubner, *Konstytucjonalizm społeczny*, Warszawa 2004, s. 10–11.

²⁹⁶ G. Sartori, *op. cit.*, s. 257, 122.

²⁹⁷ M. Janicki, W. Władyka, *Jak krytykować władzę*, „Polityka” 2007, nr 6, s. 33; W. Władyka skwitował to następująco: „Mniejszość, która w wyniku demokracji elektoralfnej uzyskała większość parlamentarną, rządzi, jak chce, i nie liczy się z prawami mniejszości”, *Gra w ślepą babkę*, „Trybuna” z 13 marca 2007, s. 2.

tywnej) wypychany jest bezwzględnie przez dualizm²⁹⁸ (czyli postrzeganie świata w relacji: my – oni), co na gruncie ideowym idzie w praktyce jeszcze dalej i polega najczęściej na podważaniu „w imię własnych przekonań, dopuszczalności wszelkich innych poglądów, stanowisk, stylów życia czy obyczajów”. Utrwalenie się tej tendencji oznaczałoby w warunkach polskich koniec pluralizmu²⁹⁹.

Nie można przecież pomijać tego, że w tym samym czasie, kiedy w polityce polskiej znów bezsensownie grzebie się w przeszłości i odnawiane są podziały na „my” i „oni”, kiedy w ten sposób traci się społeczną energię na sprawy pozostające bez znaczenia dla międzynarodowej konkurencji, nowoczesne społeczeństwa zachodnie czerpią dziś swoją siłę właśnie z różnorodności, z multikulturowości i ze zdolności do budowania w tych uwarunkowaniach wspólnoty obywatelskiej. Na gruncie takiego podejścia potrzeba utrzymania koniecznej spójności społecznej jest uznawana za główne wyzwanie dla współczesnej polityki³⁰⁰.

Tymczasem w polityce polskiej dominuje przede wszystkim język bezwzględnej walki.

O wyraźnym pojawieniu się tej cechy w języku propagandystów ekipy rządzącej w V kadencji Sejmu pisze Michał Głowiński, podkreślając, że mową publiczną rządzi dziś takie widzenie świata, które nie pozwala na dopuszczanie żadnych niuansów i żadnych komplikacji: „My jesteśmy przedstawicielami dobra (...) głosimy słuszne idee, mamy najlepszy, a w swej istocie jedyny program naprawy kraju. Ten, kto za tym się nie opowiada i zgłasza do niego zastrzeżenia, jest przeciwko nam. Z po-

²⁹⁸ P. Winczorek, *Czy pluralizm jest nadal wartością?*, „Rzeczpospolita” z 21 sierpnia 2006, s. 7; G. Ulicka, *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992. Autorka przedstawia „dualizm” jako jedną ze współczesnych wartości społeczeństw demokratycznych. Pisze m.in.: „Dualizm zarówno w przeszłości, jak i współcześnie, odzwierciedlał i odzwierciedla odrębności interesów i możliwości ich politycznej artikulacji”. Zaznacza, że niegdyś „wyznaczała go przeciwstawność państwo–Kościół, od ponad 100 lat zawiera się on w podziale: lewica–prawica”, *ibidem*, s. 83 i n. W warunkach polskich nałożyły się na siebie zarówno wyznaczniki historyczne, jak i współczesne.

²⁹⁹ Por. *ibidem*, s. 74–75.

³⁰⁰ Por. M. Król, *Koniec wieku ideologii*, „Europa. Tygodnik Idei” z 16 czerwca 2007, s. 12–13. Warto w tym kontekście przypomnieć pytanie Jerzego W. Borejszy o to, czy istnieją narody, które mają szczególną predyspozycję do systemów autorytarnych i totalitarnych. Odpowiada na nie następująco: „Odpowiedź na nie musi być twierdząca. Są to najczęściej narody pozbawione tradycji demokracji parlamentarnej, tradycji wolności wyznania i sumienia, tradycji ustabilizowania mechanizmów kontroli państwowej. Są to również narody, w których życie jednostki jest bardzo mocno zdominowane przez aparat państwowy czy też hierarchię kościelną. Wiarę totalitarną często wyprzedza na tych samych terenach wybujała wiara religijna, przygotowująca podglebie pod organizację masowej psychozy, powszechnej hysterii, widowisk zbiorowej nienawiści. Są to – rzecz kluczowa dla zrozumienia zjawiska – narody o wybujałym nacjonalizmie, często kończące procesy formowania nowoczesnego narodu”, J.W. Borejsza, *Faszyzm włoski, nazizm i stalinizm. Trzy totalitaryzmy z perspektywy XXI stulecia*, [w:] *Cywiliizacja europejska*, red. M. Koźmiński, Warszawa 2005, s. 402.

działem dychotomicznym wiąże się bezpośrednio czynnik następny: wyznacznikiem tego wysłowienia jest idea wroga. Wrogiem zaś jest, a przynajmniej może być, każdy, kto znajdzie się po drugiej stronie. Wynika z tego, że język ten nie jest językiem kompromisu, wszelkie rozwiązania ugodowe znajdują się poza jego granicami³⁰¹. Podobnie podsumowali język polityków PiS Jerzy Bralczyk i Ireneusz Krzemiński³⁰². Z biegiem czasu tendencja ta przybrała nowe formy, polegające na wykluczaniu z pełnienia funkcji parlamentarnych osób, charakteryzujących się dociekliwością, uważanych z tego powodu za nielojalnych wobec rządu. Innym przejawem tej tendencji stało się traktowanie bieżącej polityki w kategoriach stosunków osobistych, czego przykładem było publiczne wypowiadanie znajomości przez osoby pełniące najwyższe godności w państwie³⁰³. Interesujące wyniki w tym kontekście przyniosły badania CBOS, z których wynika, że mowę nienawiści stosują najczęściej politycy (49%), członko-

³⁰¹ M. Głowiński, *Uwagi o mowie publicznej IV RP*, „Przegląd Polityczny” 2006, nr 78. Również: J. Paradowska, *Państwo to ja, prawda to ja*, „Polityka” 2006, nr 40; M. Środa, *Dziennik Telewizyjny*, „Gazeta Wyborcza” z 15 listopada 2006. Autorzy ci zwracają uwagę na podobieństwo zachowań, myślenia i używanego przez polityków PiS języka do praktyk, obowiązujących w czasach Polski Ludowej, chociaż z antykomunizmu uczynili swój fundament ideowy. „PiS jest więzieniem języka, który przyniósł mu sukces w zeszłorocznych wyborach i w tegorocznej kampanii marginalizowania Samoobrony i LPR. Słowa zapędzono w kamasze, podziały nakreślono już nie grubą kreską, ale siekierą, zmilitaryzowano rzeczowniki i przymiotniki. Dzięki »łże-elitom«, »zwartemu ordynkowi«, »wykształciuchom«, »ZOMO« czy »mordowi politycznemu« definiowano wroga i zapędzano go do narożnika. Używając takiej inteligencko-rynsztokowej frazeologii, wyartykułowano złość, frustrację i zawiść jednej czwartej Polaków. Sęk w tym, że korzystając z takiego języka, rządząca partia sama wybudowała mur oddzielający ją od części społeczeństwa”.

³⁰² Nie można myśleć inaczej niż Kaczyński (wywiad z prof. Jerzym Bralczykiem), „Trybuna” 2007, nr 65, z 17–18 marca 2007, gdzie m.in. stwierdził: „W języku Jarosława Kaczyńskiego (...) charakterystyczne jest też odwoływanie się do pewnych oczywistości. Mówi on np.: »To jest oczywiste dla każdego myślącego człowieka«. Zakładałoby to występowanie u niego myślenia polegającego na tym, że przyjmuje on jako pewnik niemożliwość myślenia innego niż jego własne myślenie. Nazwałbym to poczuciem bezalternatywności własnego myślenia. Przy czym jest to bezalternatywność o charakterze etycznym, bo on zdaje się uważać, że myślenie alternatywne wobec jego myślenia, owszem, może występować, ale może być ono tylko nieetyczne. Jednak w ramach jedyne go uznawanego przez niego systemu etycznego, zdaje się on uważać, że nie można myśleć inaczej, niż myśli on”.

Natomiast I. Krzemiński ujmuje to następująco: „Język ideologiczny, jakiego używa ruch narodowy w Polsce, jest językiem moralizatorskim, choć jest to moralność na bezwzględnych usługach polityki. Niczym miecz służy do wycinania wszystkich, którzy mają czełność przeciwstawiać się „moralnym” zamysłom rządzących (...) W przeszłości, w dobie faszyzmu oraz ruchów robotniczo-socjalistycznych i komunistycznych obowiązywał surowy język moralistyczny, język bezwzględnej krytyki istniejącego porządku. To moralne miecze ścinały symbolicznie i dosłownie głowy niepokornych i przeciwników. Całkiem podobnie wypowiada się w wiekowej formie obecny narodowo-autorytarny populizm polski”, *Revolucja PiS-u. Co grozi polskiej demokracji*, „Europa. Tygodnik Idei” z 5 maja 2007.

³⁰³ W ten sposób bracia Kaczyńscy – prezydent RP i premier RP – w lipcu 2007 r. ogłosili zerwanie znajomości z przewodniczącą sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych – Pawłem Zalewskim, posłem PiS. Akt ten nastąpił po posiedzeniu komisji, w którym uczestniczyła minister spraw zagranicznych A. Fotyga. W czasie tego posiedzenia P. Zalewski starał się uzyskać od A. Fotygi informacje na temat rzeczywistych ustaleń i przebiegu szczytu UE w Brukseli w czerwcu 2007 r. Za tę dociekliwość P. Zalewski został ukarany... zawieszeniem w prawach członka PiS.

wie różnych organizacji ideologicznych (44%) i osoby związane z Kościołem (36%). Zdaniem większości ankietowanych (60%), wypowiedzi takich nie spotyka się wśród osób ze świata nauki³⁰⁴.

W obiegu publicznym wywołano hasło „rewolucji moralnej” (nie bez akcentów fanatycznych), któremu towarzyszyły stwierdzenia polityków PiS, definiujące tę tendencję polityczną jako wyraz walki z „cywilizacją socjalno-liberalną”³⁰⁵, wyraźnie wykorzystujące tradycje egalitarne w społeczeństwie polskim. Takie podejście sprawia, że nie znajdujemy już dziś pluralizmu „na jednym z pierwszych miejsc wśród powszechnie cenionych wartości. A jeśli nawet wielu współobywateli nadal go wysoko ceni, to równie wielu podaje jego znaczenie w wątpliwość”³⁰⁶.

Tendencja ideologiczna obecnej koalicji rządowej otwiera dziś drogę do nowych podziałów, wyrażających albo sprzeciw wobec wyraźnych prób ograniczania pluralizmu w dziedzinie życia publicznego, bądź też poparcie dla praktyki realizowanej przez blok polityczny, skupiony wokół PiS, symbolizujący budowę „IV Rzeczypospolitej”. Roman Graczyk podsumował to w sposób następujący: „Istota sprawy – czego w naszym kraju zdają się nie rozumieć często ludzie wpływowi i utytułowani – polega na tym, że państwo przestaje działać w imieniu wszystkich obywateli, a zaczyna reprezentować raczej jakieś ich części”³⁰⁷.

W przestrzeni publicznej coraz wyraźniej rysuje się sprzeczność między konstytucyjną demokracją pluralistyczną (konsensualną) a praktyką polityczną, ograniczającą pluralizm. Taki kierunek polityczny musi w efekcie wywrzeć negatywny wpływ na funkcjonowanie praw człowieka i obywatela, które są nierozłącznie związane z pluralizmem. Stąd ograniczanie pluralizmu musi zawsze prowadzić do ograniczania wolności mediów.

³⁰⁴ Por. CBOS, *Spoleczna percepcja przemocy werbalnej i mowa nienawiści* (komunikat z badań BS/74/2007), www.cbos.pl.

³⁰⁵ Wypowiedź cytowana w audycji w TVN 24 „Łoża Prasowa” z 17 września 2006.

³⁰⁶ P. Winczorek, *Czy pluralizm jest nadal wartością*, „Rzeczpospolita” z 21 sierpnia 2006, s. 7.

Nie bez znaczenia pozostaje przypomnienie w tym miejscu, że dziś czołowe stanowiska państwowe w Polsce zajmują ludzie, którzy jeszcze niedawno demonstrowali niechęć do praw człowieka. Takim przykładem jest były już marszałek Sejmu Marek Jurek, który na łamach „Sprawy Polskiej” (1992) filozofię praw człowieka określił jako fałszywą religię, uzurpującą sobie prawo do statusu religii państwowej, *de facto* „prawa człowieka są religią konkurencyjną wobec chrześcijaństwa, a nawet świadomie (poprzez swoich wyznawców) przeciwną chrześcijaństwu”. Być może z tych powodów w programie wyborczym PiS znalazł się postulat likwidacji Rzecznika Praw Obywatelskich (dziś urzędu już „zdobytego” przez PiS).

³⁰⁷ R. Graczyk, *Neutralność jako defekt*, „Rzeczpospolita” z 3 lipca 2006. Drastycznym przykładem zjawiska nagannie ocenianego przez Graczyka było odrzucenie przez ministra edukacji narodowej Romana Giertycha propozycji nadania Medalu KEN osobom zgłoszonym do tego wyróżnienia przez ZNP. 14 października 2006 r. towarzyszyło temu polityczne uzasadnienie o charakterze dyskryminacyjnym.

W takich uwarunkowaniach nie można również osiągnąć kompromisu między różnymi grupami politycznymi i interesami w dziele modernizacji prawa medialnego.

Znamienne w tym kontekście jest to, że w momencie uchwalenia Konstytucji, czyli w 1997 r., w Polsce mieliśmy już z grubsza ukształtowany zarówno rynek prasowy, jak i rynek mediów elektronicznych. Jednakże wiadomo było, że o jego przejściowym charakterze zawsze będą decydować zmiany technologiczne i rozwój sytuacji rynkowej, stąd już na etapie uchwalania obowiązującej Konstytucji niezbędne były propozycje modernizacji szeroko pojętego prawa medialnego.

Zgodnie z postanowieniami art. 236, ust. 1 Rada Ministrów w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji powinna przedstawić Sejmowi projekty ustaw, niezbędnych do jej stosowania, czyli należało się spodziewać, że do końca 1999 r. światło dzienne powinny ujrzeć nowe projekty prawa prasowego i prawa dotyczącego radiofonii i telewizji. Jednakże – jak dotąd – prawodawca ma z tym niezmiennie problemy.

Należy uznać, że na przeszkodzie w realizacji tego zadania stoi w przestrzeni publicznej konflikt wokół wartości podstawowych. Przewycięzenie tego konfliktu jest w naszych uwarunkowaniach politycznych niezwykle trudne, co wykazują chociażby wydarzenia ostatnich lat³⁰⁸. Oceniając rozległość tego konfliktu, warto zawsze pamiętać, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie jest – jak przedstawiają to niektórzy jej krytycy – „osamotnionym aktem ustrojowym”. Andrzej Bałaban przypomina, że stanowi ona dziś nie tylko ważny symbol suwerenności państwa polskiego i narodu, ale bez wątpienia określa również „zespoły standardów prawnych i wartości właściwe światowej, demokratycznej kulturze prawnej, w której uczestniczymy nie tylko jako obserwator, ale też podmiot zobowiązany prawem międzynarodowym, w szczególności w roli państwa członkowskiego ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej”³⁰⁹.

Warto w tym miejscu przypomnieć znamienne historyczne słowa Mieczysława Niedziałkowskiego, napisane w 1928 r., ale dziś brzmiące wyjątkowo aktualnie: „jeżeli Polska nie potrafi w polityce zagranicznej, w polityce społeczno-gospodarczej, w polityce narodowościowej, w polityce oświatowo-kulturalnej stanąć w równym szeregu z Europą nowoczesną – w takim razie Polska przegrała”³¹⁰.

³⁰⁸ Jest rzeczą znaną, że wśród motywacji towarzyszących tworzeniu przez Marka Jurka nowego ugrupowania o charakterze konserwatywno-narodowym znalazły się takie zarzuty wobec bieżącej polityki PiS, jak zbyt wysoki poziom konfliktu politycznego i autorytarny sposób zarządzania partią (M. Jurek, M. Piłka w czasie konferencji prasowej w dniu 19 kwietnia 2007).

³⁰⁹ A. Bałaban, *Czy możliwa jest ustawa konstytucyjna*, „Rzeczpospolita” z 12 czerwca 2007, s. C8.

³¹⁰ M. Niedziałkowski, *PPS i niepodległość Polski*, [w:] *Nie szabłą, lecz piórem...*, s. 88–93; cyt za: *Dla dobra Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996, s. 301.

Polityczny spór o Krajową Radę Radiofonii i Telewizji i jego efekty

Polityczny spór wokół KRRiT i statusu mediów publicznych wywołała w IV kadencji Sejmu działalność komisji śledczej, powołanej 10 stycznia 2003 r. do wyjaśnienia tzw. afery Rywina. Oficjalna nazwa komisji brzmiała: Komisja śledcza do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją Ustawy o radiofonii i telewizji.

Projekt nowelizacji ustawy powstawał jesienią 2001 r. w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Pracami organizacyjnymi i merytorycznymi nad szeroko zakreśloną materią nowelizacji kierował Przewodniczący KRRiT – Juliusz Braun. Jest rzeczą oczywistą, że w skład tego zespołu wchodziłi wszyscy ówcześni członkowie KRRiT, uczestniczyli w nim również w sposób stały kompetentni pracownicy Biura KRRiT, w tym w szczególności wszyscy dyrektorzy departamentów oraz zapraszani eksperci³¹¹. Przewodniczący J. Braun starał się w toku prac w KRRiT w maksymalny sposób „uspołecznąć” proces dochodzenia do ostatecznego kształtu propozycji nowelizacyjnych. Warto w związku z tym przypomnieć, że na każde posiedzenie zespołu Przewodniczący J. Braun zapraszał również przedstawicieli największych komercyjnych grup medialnych i zarządów mediów publicznych, jednakże ci pierwsi nigdy nie skorzystali z możliwości bezpośredniego przedstawienia KRRiT swego stanowiska w tej fazie tworzenia nowelizacji³¹². Można było więc przypuszczać, że podmioty zainteresowane

³¹¹ Między innymi Bolesław Sulik, Stanisław Piątek, Marek Markiewicz, Andrzej Zarębski, Stanisław Jędrzejewski, Karol Jakubowicz, Witold Graboś. Z przytoczonego składu zespołu ekspertów wyraźnie wynika, że nowelizacja została przygotowana przez osoby związane z dziedziną medialną od lat.

³¹² Świadczyć o tym zachowane w KRRiT listy obecności na posiedzeniach zespołu.

tą nowelizacją czekały na wprowadzenie przez rząd projektu do prac parlamentarnych.

Nie ulega wątpliwości, że nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji była ze wszelkich miar pilną potrzebą: obowiązujące prawo starzało się wraz z lawinowym rozwojem rynku mediów elektronicznych, a w tym nowych technologii. Ponadto nowelizacja była niezbędna z racji procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej. Wiadomo wszakże było, że wraz z przystąpieniem do UE polskie rynki medialne będą musiały otworzyć się w 100% dla kapitału europejskiego. Nowelizacja powinna więc odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób i za pomocą jakich instrumentów rząd polski będzie chciał w nowych warunkach chronić rodzime rynki przed dominacją silnych grup kapitałowych. Nowelizacja ta była więc potrzebna i ważna. Ponadto należy podkreślić, że w krótkim czasie była to już kolejna próba znowelizowania Ustawy o radiofonii i telewizji. Poprzednie propozycje nowelizacyjne zostały zgłoszone przez poprzednika J. Brauna – Bolesława Sulika do rządu AWS, kierowanego przez Jerzego Buzka³¹³. Propozycje te nie zostały jednak przez rząd podjęte, prawdopodobnie z uwagi na zbliżający się koniec III kadencji Sejmu.

Projekt nowelizacji ustawy został przekazany premierowi Leszkowi Millerowi przez KRRiT na spotkaniu w siedzibie rządu 15 stycznia 2002 r. Tego dnia Rada przestała być gospodarzem przygotowanych propozycji³¹⁴.

Bezpośredni asumpt do drobiazgowego analizowania przebiegu prac nad projektem nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (już w czasie trwania prac parlamentarnych) dało opublikowanie na łamach „Gazety Wyborczej” nagranej rozmowy, z której opinia publiczna dowiedziała się z półrocznym opóźnieniem o złożeniu przez Lwa Rywina propozycji korupcyjnej Adamowi Michnikowi³¹⁵ (17,5 mln dol. za korzystny kształt nowe-

³¹³ Zgłoszenie nowelizacji przez Przewodniczącego KRRiT Bolesława Sulika nastąpiło po przyjęciu 26 sierpnia 1999 r. przez rząd Jerzego Buzka raportu „Procesy własnościowe i koncentracja kapitału w środkach masowego przekazu”.

³¹⁴ Premier Leszek Miller poinformował wówczas Radę, że projekt ten będzie pilotowała z ramienia rządu Aleksandra Jakubowska, sekretarz stanu w Ministerstwie Kultury.

³¹⁵ P. Smoleński, *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*, „Gazeta Wyborcza” z 27 grudnia 2002. Zdzisław Krasnodebski napisał później, że publikacja ta „być może okaże się najważniejszym tekstem, jaki Adam Michnik opublikował po 1989 roku”, *System Rywina – z socjologii III Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” z 23 stycznia 2003. Do dziś – na kanwie doświadczenia z „IV Rzeczypospolitą” w publicystyce stawiane są pytania o moralny aspekt potajemnego nagrywania rozmówców. Longin Pastusiak np. uważa, że „w krajach demokratycznych takie prywatne nagranie bez upoważnienia sądu uznawane jest za nielegalne i nie może być materiałem dowodowym w przewodzie procesowym”, *PiS szkodzi Polsce*, „Przegląd” z 5 sierpnia 2007, nr 31. Z kolei Marcin Duma w portalu Wirtualne Media wypowiada opinię, że „artykuł *Przychodzi Rywin do Michnika* rozpoczął upadek ładu tzw. III RP. Siła słowa (pisanego Agory) obaliła system wartości życia politycznego budowany także przez środowisko gazety i tym samym przyczyniła się do wyniesienia do władzy Partii Braci w tej kadencji”, www.wirtualnemedialnedia.pl z 17 sierpnia 2007.

lizacji Ustawy o radiofonii i telewizji dla grupy medialnej Agora³¹⁶). Rywin powoływał się przy tym na składanie tej oferty w imieniu „grupy trzymającej władzę”, symbolizowanej w rozmowie nazwiskiem Roberta Kwiatkowskiego – ówczesnego Prezesa TVP SA, związanego z SLD.

Przebieg prac komisji śledczej, pracującej pod przewodnictwem posła Tomasza Nałęcza³¹⁷, doczekał się już co najmniej kilku publikacji o charakterze naukowym. Analizy na ten temat stały się tym bardziej wskazane po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia z 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06) w sprawie zakresu kompetencji tzw. komisji bankowej. Wprawdzie zostało ono wydane już w następnej kadencji Sejmu w związku z zaskarżeniem niezgodności uchwały Sejmu, powołującej tę komisję śledczą, z Konstytucją³¹⁸ i – z formalnego punktu widzenia – nie odnosiło się do wydarzeń z przeszłości³¹⁹. Zasadne byłoby jednak zastanowić się nad przekraczaniem w pracach tej komisji statusu, nakreślonego w nazwie komisji i w przywoływanym tu wyroku³²⁰, zwłaszcza że skutki jej działania miały znaczący wpływ dla zmiany układu sił politycznych i przebiegu kampanii wyborczych z jesieni 2005 r.

W podręcznikach poświęconych technikom erystycznym opisywane są sposoby wykorzystywania przez polityków obrad komisji śledczych, transmitowanych przez radio i telewizję, bardziej dla autopromocji i partyjnych celów niż woli wyjaśnienia badanej „sprawy”³²¹. Stąd należy sądzić, że wyrok

³¹⁶ Należy zaznaczyć, że w różnych publikacjach podawane są różne sumy pieniędzy (17, 17,5 lub 18 mln dolarów). Suma 17,5 mln dolarów padała wielokrotnie w czasie obrad sejmowej komisji śledczej. R. Kwiatkowski uznał, że rozmowa Rywina z Michnikiem dotyczyła „takiego ograniczenia zakazu koncentracji w mediach, aby Agora mogła kupić Polsat”, *Lepszy Michnik niż Murdoch*, „Gazeta Wyborcza” z 27 grudnia 2002.

³¹⁷ Początkowy skład komisji przedstawiał się następująco: Ryszard Kalisz (SLD), Bohdan Kopczyński (LPR), Bogdan Lewandowski (SLD), Tomasz Nałęcz (UP), Piotr Smolana (Samoobrona), Józef Szczepańczyk (PSL), Jerzy Szteliga (SLD), Jan Rokita (PO), Stanisław Rydzoń (SLD), Zbigniew Ziobro (PiS).

³¹⁸ Oficjalna nazwa tej komisji śledczej, powołanej uchwałą Sejmu RP w dniu 24 marca 2006 r., brzmiała: Komisja Śledcza do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. („Monitor Polski” nr 24, poz. 265).

³¹⁹ Orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego (w przeciwieństwie do wyroków Sądu Najwyższego USA) mają charakter prospektywny, czyli działający od momentu ich wydania.

³²⁰ Dotyczy to zwłaszcza punktów 2.2.1– 4.10 orzeczenia.

³²¹ „Przesłuchania trwające często kilka godzin są w całości (...) transmitowane przez telewizję regionalną (TVP 3) oraz TVN 24. (...) Daje to ogromne możliwości zaprezentowania własnego stanowiska i osoby (kilka godzin na wizji), a zarazem wykorzystywania wielu technik erystycznych (...) Jednocześnie, aby zatrzymać widzów przed odbiornikami, zarówno przesłuchujący, jak i przesłuchiwani często w większym stopniu niż zazwyczaj dążą do zabawiania publiczności – starają się być bardziej efektowni, dowcipni, używają ostrzejszych, bardziej wyrazistych sformułowań (...) Członkowie komisji reprezentują różne partie rywalizujące o względy wyborców i ta rywalizacja przenosi się na forum komisji. (...) Czasem wewnętrzna walka członków Komisji staje się ważniejsza niż przesłuchanie świadka – co najmniej kilkakrotne dyskusje i starcia między posłami paraliżowały działania Komisji”, M. Kocchan, *Pojedynek na słowa. Techniki erystyczne w publicznych sporach*, Kraków 2006, s. 19–21.

Trybunału Konstytucyjnego z września 2006 r. przywrócił „rzeczy porządek” i trudno byłoby dziś powtórzyć na obradach komisji śledczych spektakl, zastosowany przez niektórych członków komisji, rozpatrujących „afery Rywina”.

Należałoby się również zastanowić nad odniesieniem do przebiegu niektórych jej posiedzeń następujących fragmentów orzeczenia: „Działanie każdego organu państwa, także Sejmu, komisji sejmowej i poszczególnych członków takiej komisji, ma realizować cele, zasady i wartości konstytucyjne. Jest to o tyle istotne, że wprowadzić chronione konstytucyjnie wolności i prawa mogą być ograniczane w ustawach, ale wyłącznie w granicach określonych przez Konstytucję. (...) Dotyczy to także ingerencji w funkcjonowanie tych organów państwa, którym przysługuje konstytucyjnie zagwarantowana niezależność, niezawisłość i samodzielność” (pkt 2.2.3). I dalej: „Zarówno zakres działania komisji śledczej, jak i stosowana przez nią procedura nie mogą prowadzić do naruszania chronionych konstytucyjnie wolności i praw. Aczkolwiek przedmiotem tzw. śledztwa sejmowego może być działalność organów i instytucji podlegających kontroli sejmowej, a w konsekwencji – osób wchodzących w ich skład bądź stanowiących ich urzędników, to przed komisję wzywane są spośród tych osób przede wszystkim te, które mają jedynie związek z badaną sprawą” (pkt 3.1).

Na kanwie wyjaśnień przed komisją śledczą, składanych przez A. Michnika, pracowników „Gazety Wyborczej”, szefostwa Agory³²² oraz R. Kwiatkowskiego, postanowiono wysłuchać w charakterze świadka ówczesnego przewodniczącego KRRiT – Juliusza Brauna³²³. Treść złożonych przez niego wyjaśnień skierowała w rezultacie „ogień” komisji śledczej i większości mediów nie tylko na głównych bohaterów „afery Rywina”, ale i na KRRiT, której przede wszystkim zarzucano przygotowanie projektu nowelizacji w nieformalnym trybie, a następnie uczestnictwo – już na etapie prac rządowych – we wprowadzeniu do niej zmian w sposób, który przed komisją J. Braun określił „mataczeniem”³²⁴.

³²² Czyli Wandy Rapaczyńskiej, Piotra Niemczyckiego i Heleny Łuczywo.

³²³ J. Braun odpowiadał przed komisją 8, 15 i 18 marca 2003 r.

³²⁴ J. Braun w swoich wyjaśnieniach zwracał uwagę na to, że jako przewodniczący KRRiT nie miał wystarczających możliwości na ustosunkowanie się do zmian wprowadzonych do tekstu nowelizacji już po przekazaniu projektu premierowi Leszkowi Millerowi. Krytycznie odnosił się zwłaszcza do zaostreżenia „w skali absurdu” przepisów antykoncentracyjnych, które – zdaniem Brauna – wymierzone były w jeden konkretny podmiot (Agorę). Krytycznie odnosił się również do propozycji osłabienia pozycji KRRiT wobec nadawców publicznych, a także do ułatwienia na drodze prawnej ewentualnych prywatyzacji jednego z programów TVP. Posłowie Zbigniew Ziobro i Jan Rokita stawiali Braunowi pytania o istnienie umów politycznych, zawieranych między partiami politycznymi w sprawie obsady stanowisk w mediach publicznych. J. Braun zaprzeczył istnieniu takich umów, ale jednocześnie poinformował, że choć „żadne formalne parytety nie obowiązują”, to pewne ogólne „parytety środowiskowe są”. Jako przykład wskazywał rozkład głosów w KRRiT w czasie przyjmowania uchwał, przyznając w związku z tym, że w Polsce istnieje w mediach „problem upartyjnienia życia”, a jest to „zjawisko złe,

Lew Rywin odmówił składania jakichkolwiek wyjaśnień przed sejmową komisją śledczą. Jego sytuacja została ostatecznie rozstrzygnięta w postępowaniu sądowym.

Z perspektywy czasu można powiedzieć, że głównym podmiotem osądu politycznego stała się w tej „aferze” KRRiT. Zarzucano jej bezprawne stosowanie parytetów partyjnych przy obsadzaniu rad nadzorczych i stanowisk w mediach publicznych, a jako koronny tego dowód wskazywano najczęściej charakter aktywności jej ówczesnego sekretarza Włodzimierza Czarzastego. Ostro atakowane było kierownictwo telewizji publicznej; z jednej strony ze względu na przedmiotowe powiązanie Lwa Rywina z Robertem Kwiatkowskim (według tekstu rozmowy nagranej przez Adama Michnika), a z drugiej wypominano nadmierną dbałość w programach TVP o interesy polityków rządzącego SLD, a tym samym zachwianie proporcji w informowaniu o aktywności różnych sił politycznych.

W publicystyce prawicowej formułowano opinie wyraźnie sugerujące, że korupcyjna propozycja L. Rywina i związane z nią plany medialne obudowane były rzekomymi gwarancjami przychylnej decyzji KRRiT (a zdaniem jednego z publicystów: raczej jej „światopoglądowej większości”). Zakładano tym samym z góry, jedynie w oparciu o fakty prasowe, oczywiste powiązanie i wsparcie ze strony KRRiT dla realizacji planów „grupy trzymającej władzę”³²⁵. Podważano tym samym wiarygodność jej działania oraz pluralistyczny charakter Rady.

W jednej z publikacji naukowych poświęconych „aferze Rywina” socjolog Aleksandra Wagner odkrywa na tym przykładzie mechanizm wykorzystania przez opiniotwórczą prasę dynamiki plotki jako narzędzia kształtowania rzeczywistości społecznej³²⁶. Zdecydowana większość artykułów na ten temat miała tytuły sensacyjne³²⁷. Opublikowana w jednej gazecie informacja była powtarzana przez inne pisma, przy czym następowała „jakaś modyfikacja treści informacji”, najczęściej również wartościująca. Część

które należy przewidywać”. Por. Stenogram z posiedzenia komisji śledczej w dniu 18 marca 2003 r.; por. także: A. Pawlicka, *Temat 8. Rywin i inni, czyli korupcja*, „Gazeta Wyborcza” z 12 marca 2007, dodatek „Polska, 15 tematów”, s. 54.

³²⁵ Por.: P. Semka, *Trzęsienie ziemi w Rywinlandii*, „Arcana” 2003, nr 50, s. 38–39 i in. Podobnie: Z. Krasnodębski, *System Rywina – z socjologii III Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” z 22 stycznia 2003. Inaczej Sławomir Czapnik, który uznał, że „media masowe nie zachowały się niezależnie w sprawie Rywina, a ich sposób relacjonowania można tłumaczyć szeroko pojętymi interesami ekonomicznymi i politycznymi właścicieli i dziennikarzy”, S. Czapnik, *Media a afera Rywina: perspektywa ekonomii politycznej komunikowania*, [w:] *Media i władza*, red. P. Żuk, Warszawa 2005.

³²⁶ A. Wagner, *Plotka jako narzędzie kształtowania rzeczywistości społecznej*, „Studia Socjologiczne” 2006, nr 4.

³²⁷ Na przykład: *Sejm na tropie Rywina, Sejm tropi łapówkę, Wiedzieli, nie powiedzieli, Narodziny oligarchii*.

z tych artykułów powtarzała wcześniejszą, niepewną informację już jako fakt. Jeśli podkreślano wtórność przekazywanej informacji, to jednak tekst konstruowano tak, aby „wzmocnić jej wiarygodność”. W tym celu stosowano różnorakie uogólnienia, przez co unikano jednoznacznego wskazania źródła³²⁸. Powszechnie odwoływano się do stereotypów (np. „korupcja korupcję pogania”), tak aby „odbiorca o określonej kompetencji językowej (...) mógł je łatwo przywołać”. Autorka artykułu stwierdza, że w „analizowanych tekstach plotka spełnia również (...) funkcję narzędzia ceremonii degradacji. Wielokrotnie jest ona wykorzystywana w celu skompromitowania przeciwnika w opinii publicznej, stając się narzędziem manipulowania tą opinią. Obiektem tego rodzaju plotek były najczęściej: Agora, Włodzimierz Czarzasty, Robert Kwiatkowski, Leszek Miller, Adam Michnik (...) a wyraźny spadek zaufania do instytucji publicznych: Telewizji Polskiej SA, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, rządu, Agory oraz osób: Roberta Kwiatkowskiego, Leszka Millera (jako polityka i szefa rządu), Wandy Rapaczyńskiej – można bez wątpienia wiązać z »afetą Rywina«”³²⁹.

Przyczyn takiego sposobu prowadzenia dyskursu przez prasę opinio-twórczą A. Wagner upatruje w znikomym w Polsce poziomie zaufania do instytucji państwa. „Najczęściej przywoływanym stereotypem w artykułach jest przekonanie o podwójności życia publicznego”. Według potocznej opinii, „oficjalna strona rządów (...) stanowi rodzaj fasady, za którą ukrywa się niejasna plątana wzajemnych zobowiązań, układów, interesów”. W tej sytuacji bardziej wiarygodne dla opinii publicznej było to, co nieoficjalne, podsłuchane i zasłyszane, a brak zaufania do informacji oficjalnych powodował, że rolę informacyjną spełniał tekst o charakterze plotki³³⁰. Na koniec autorka zauważa, że do mechanizmu plotki odwoływały się w tej sprawie również poważne dzienniki i tygodniki, co nie daje się pogodzić z etyką dziennikarską i misją informacyjną prasy (w innych publikacjach naukowych zachowania takie otrzymały miano „infotaktyki, czyli zdeformowanego dziennikarstwa”³³¹). Jacek Żakowski uzna później, że „sprawa Rywina była ważną sprawą w sensie uruchomienia mechanizmu politycznego”, bo jako przestępstwo była dość banalną próbą wyłudzenia pieniędzy „w okolicach polityki”³³². Z perspektywy czasu można uznać, że był to mechanizm miażdżący, acz niekoniecznie sprawiedliwy.

³²⁸ Na przykład: „Wśród polityków SLD narasta przekonanie...”, „Cała Warszawa huczała o tym od dawna”.

³²⁹ A. Wagner, *op. cit.*, s. 63.

³³⁰ *Ibidem*, s. 62.

³³¹ Zob.: *Media a polityka*, red. M. Szpunar, Rzeszów 2007, s. 115.

³³² J. Żakowski, *Politykę ukradli wariaci*, „Europa. Tygodnik Idei” z 23 czerwca 2007, s. 7.

Krajowa Rada była jednym z podmiotów, wobec którego zastosowano „ceremonię degradacji”. Jednakże sytuacja KRRiT uległa zdecydowanemu pogorszeniu w momencie, kiedy w opisywanym klimacie do grona jej krytyków dołączył prezydent RP Aleksander Kwaśniewski, wzywając KRRiT w ówczesnym składzie do natychmiastowego ustąpienia. Wezwanie to było tylko częściowo skuteczne³³³. Znamienne jest również i to, że w czasie prac nad nowelizacją Ustawy o radiofonii i telewizji w parlamencie, naznaczonych ostrymi sporami politycznymi, ani Prezes Rady Ministrów, ani też w imieniu rządu „pilotująca” projekt w parlamencie A. Jakubowska, nie spotkali się z dziewięcioosobową Krajową Radą Radiofonii i Telewizji, chociaż taką szansę zawsze dawał przepis art. 6, pkt 1, ust. 2³³⁴. Z przebiegu obrad komisji śledczej wynika, że w tym samym czasie nieskrępowany dostęp do tych osób i szansę na prezentowanie swego stanowiska miały osoby z kręgu biznesu medialnego, czego owocem była chociażby „autopoprawka” rządu z lipca 2002³³⁵.

26 marca 2003 J. Braun ustąpił ze stanowiska Przewodniczącego KRRiT³³⁶, pozostając w składzie Rady. W tym samym czasie (wiosną 2003) wygasła kadencja trzech członków KRRiT³³⁷. Odnowiony skład personalny

³³³ Wcześniej, już w klimacie sporów wokół KRRiT, A. Kwaśniewski udzielił wywiadu „Polityce” (2002, nr 18, s. 25), w którym nie wykluczył w przyszłości likwidacji Rady, w wyniku czego jej funkcje mogłyby wówczas przejąć URTiP oraz UOKiK. W podobnym duchu wypowiadał się wielokrotnie, choć pomysł „urządowienia” organu regulacyjnego nie mieścił się w standardach europejskich.

Należy przypomnieć, że na wezwanie do ustąpienia (o niewątpliwym charakterze politycznym) zareagowali pozytywnie Waldemar Dubanowski i Danuta Waniek. Oboje powołani do KRRiT przez prezydenta RP A. Kwaśniewskiego.

³³⁴ Przepisy te brzmiały: „Art. 6.1. Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. 2. Do zadań Krajowej Rady należy w szczególności: 1) projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”.

³³⁵ Por. wyjaśnienia A. Jakubowskiej składane przed komisją śledczą 22 marca 2003.

³³⁶ „8 marca 2003 r. przed komisją stanął Juliusz Braun, szef Krajowej Rady ds. Radiofonii i Telewizji, który przyznał, że podczas prac nad ustawą medialną doszło do mataczenia, bo tak naprawdę nie wiadomo, kto wprowadził kontrowersyjny zapis uniemożliwiający Agorze zakup stacji telewizyjnej. Tak zaczęło się wielotygodniowe dochodzenie, którego głównymi bohaterami byli: szefowa gabinetu premiera Millera, a wcześniej wiceminister kultury Aleksandra Jakubowska, sekretarz KRRiT Włodzimierz Czarzasty oraz szef TVP Robert Kwiatkowski”, A. Pawlicka, *Temat 8. Rywiny i inni, czyli korupcja*, op. cit., s. 54. Dla zdecydowanej większości ówczesnych członków KRRiT sposób i styl składania wyjaśnień przez Juliusza Brauna dał impuls do nasilenia się klimatu zdecydowanej krytyki wokół instytucji przez niego kierowanej. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że zeznania Juliusza Brauna stały się początkiem końca KRRiT, pracującej w modelu obowiązującym do zmian ustawowych z grudnia 2005 r. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że jako przewodniczący KRRiT miał szerokie możliwości usprawnienia jej pracy, zwłaszcza że z grona Rady płynęły w tym kierunku wyraźne zachęty.

³³⁷ Kadencję kończyli w tym czasie Waldemar Dubanowski, Jan Sęk i Adam Halber. Na ich miejsce wybrano Sławomirę Łozińską (powołana przez Prezydenta RP), Tomasza Gobana-Klasa (wybrany przez Senat) i Ryszarda Ulickiego (powołany przez Sejm).

stwarzał nadzieję na zmianę klimatu politycznego wokół KRRiT, wywołanego „aferą Rywina”³³⁸. Jest rzeczą znaną, że w obliczu rozrastania się materii, podlegającej rozpatrzeniu przez sejmową komisję śledczą (dotyczy to zwłaszcza składania wyjaśnień przez osoby, które nie uczestniczyły w konkretnym postępowaniu ustawodawczym (jak np. B. Sulik, J. Pachowski, Z. Solorz-Żak, A. Zarębski i in., zamiar wezwania w celu składania wyjaśnień ówczesnego Prezydenta RP – A. Kwaśniewskiego), żaden z klubów parlamentarnych nie zdecydował się zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego (w ramach kontroli następcej TK) kwestii niezachowywania przez komisję związanego z nią przedmiotowego zakresu postępowania, wyraźnie określonego w uchwale sejmowej o jej powołaniu (tak jak to zrobiono później w przypadku „komisji bankowej”). Bierność w tym względzie przypisać zapewne należy brakowi doświadczenia, wewnętrznym sporom w rządzącym SLD³³⁹ (była to pierwsza komisja tego typu) oraz atmosferze politycznej, w jakiej przyszło tej komisji działać. Wydaje się jednakże, że z uwagi na towarzyszący jej stały nacisk polityczny i atmosferę spektaklu, tym bardziej wskazane było wyczerpanie przy tej okazji wszelkich dostępnych środków prawnych, ponieważ stanowiły one swoiste „prawo precedensu” dla następnych, podobnych doświadczeń. Niezastosowanie środka prawnego w postaci skargi do TK (zwłaszcza w świetle przywoływanego wyroku Trybunału z 22 września 2006 r.), pozwoliło przynajmniej na użytek kilku „politycznych lat” ukształtować potoczną opinię, że „Sejm może wszystko”³⁴⁰.

³³⁸ W wyniku postępowania przed sejmową komisją śledczą Prokuratura Okręgowa w Białymstoku postawiła zarzuty nieuprawnionego dokonania zmian w tekście projektu nowelizacji dwóm pracownikom KRRiT – Janinie Sokołowskiej – dyrektor Departamentu Prawnego i jej zastępczyni – Iwonie Galińskiej. Na dzień 15 września 2007 postępowanie sądowe nie zostało rozstrzygnięte.

³³⁹ Por. wypowiedź L. Millera: „Gdyby nie Borowski, nigdy by nie została utworzona komisja śledcza i sprawa Rywina zostałaby zduszona w zarodku. (...) Ale Marek Borowski zaparł się i powiedział, że jak nie będzie komisji, to on nie będzie mógł być w SLD”, J. Jachowicz, *Piątka trzymająca władzę – kiedyś błyszczeli, dziś starają się przetrwać*, „Dziennik” z 17 lipca 2007, s. 20.

³⁴⁰ Uzasadnienie tego wyroku zostało wygłoszone przez przewodniczącego składu sędziowskiego prof. Andrzeja Mączyńskiego. Warto w tym kontekście przytoczyć fragment Raportu 1/2007 Konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość”, poświęconego ocenie prac komisji śledczych: „W ostatnich latach odnotowujemy w parlamencie coraz częściej tendencje niebezpieczne dla zasad podziału władzy obowiązujących w demokratycznych państwach prawa. Ujawniły to np. naruszenia prawa związane z działaniem sejmowych komisji śledczych. Już samo ukształtowanie ich kompetencji, a jeszcze bardziej praktyka ich funkcjonowania zmierzają do objęcia kompetencjami komisji spraw, których rozpoznanie należy do kompetencji wymiaru sprawiedliwości. Komisje próbowały ferować swoje rozstrzygnięcia w kwestiach win i odpowiedzialności poszczególnych osób. Tymczasem rolą konstytucyjną komisji i jej zadaniem jest badanie sprawy z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania mechanizmów władzy, poprawności przyjętych mechanizmów prawnych (...) Kumulowanie ról ciała parlamentarnego i swego sądu, na domiar bez kwalifikacji prawniczych, raziło szczególnie na tle nieskrywanych nawet, politycznych uwarunkowań w działaniach poszczególnych komisji. Członkowie komisji, przybierający pożyby obiektywnych i bezstronnych arbitrów, nie kamuflowali swoich politycznych sympatii i motywów, na oczach publiczności wchodząc w otwarte spory i polemiki między sobą; nie umieli dochować nawet koniecznej w takim *quasi*-sądowym postępowaniu należytej powściągliwości w ocenach i komentarzach politycznych”, raport *Uwagi o stanie demokracji w Polsce...*, s. 14–15.

Wkrótce z inicjatywy posłów PO, Sejm podjął uchwałę o przeprowadzeniu przez NIK (w obawie „przed narażeniem Skarbu Państwa na straty”) kontroli działalności Krajowej Rady w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych. Kontrola dokumentacji trwała blisko rok, nie ujawniła żadnych strat dla Skarbu Państwa, za to przyniosła rezultaty, które KRRiT w ówczesnym składzie podsumowała jako nieodpowiadające rzeczywistości zarówno prawnej, jak i faktycznej³⁴¹.

Kontrola ta bowiem od początku budziła wątpliwości natury prawnej, sprowadzające się do pytania: jak można uzasadnić umocowanie NIK do kontrolowania wykonywania zadań ustawowych (przyznawanie koncesji) przez organ rangi konstytucyjnej, jakim jest KRRiT, niezależnie od prowadzonej równolegle dorocznej kontroli, dotyczącej realizacji budżetu. Stawianie tego pytania jest również zasadne w świetle niektórych stwierdzeń wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., dotyczących bieżącej ingerencji Sejmu w funkcjonowanie organów państwa, którym przysługuje konstytucyjnie zagwarantowana niezależność, niezawisłość i samodzielność³⁴².

Z perspektywy kilku lat można już popatrzeć na źródła tej „afery”³⁴³ szerzej i pokusić się o próbę zarysowania powodów, dla których odegrała w polityce polskiej tak wielką rolę. W publicystyce naukowej znajdujemy dziś oceny, w których zwraca się uwagę na znaczenie tamtej komisji śledczej w zasadniczym przewartościowaniu sceny politycznej w naszym kraju³⁴⁴. Głównym, najistotniejszym tłem tej „afery” była siła SLD po sukcesie wyborczym w 2001 r., jakiego nie uzyskała ani wcześniej, ani później żadna z jednolitych partii politycznych, zwłaszcza wywodzących się z „pnia posierpniowego” (41% ważnie oddanych głosów, a w ślad za tym 216 mandatów w Sejmie i 75 w Senacie). Taki wynik wyborczy formacji traktowanej na scenie politycznej do dziś jak „dziecko z nieprawego łoża”

³⁴¹ Prezes NIK Mirosław Sekuła na konferencji prasowej podsumowującej przeprowadzoną kontrolę z braku spodziewanych efektów (czyli znalezienia dowodów na narażenie przez KRRiT Skarbu Państwa na straty) oskarżył ówczesną KRRiT o zapędy cenzorskie. Zob.: „Aneks”.

³⁴² Zob.: Pismo Przewodniczącej KRRiT do Mirosława Sekuły, Prezesa NIK z dnia 8 czerwca 2005.

³⁴³ Słownikowe hasło „afery” wyjaśniane jest jako „nieuczciwe oszukiwanie, kolidujące z prawem przedsięwzięcie, zwykle z udziałem wielu osób”, natomiast „aferzysta” to „człowiek ciągnący zyski z nieuczciwych przedsięwzięć, z interesów kolidujących z prawem”, *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 13.

³⁴⁴ W. Odrowąż-Sypniewski pisze: „pewien obraz życia publicznego, wyłaniający się z informacji przekazywanych w trakcie publicznych przesłuchań oraz pozyskanych dokumentów, doprowadził do zasadniczych przewartościowań na scenie politycznej. Ujawniane przez komisję nieprawidłowości w odbiorze znaczącej części opinii publicznej uzasadniały przekonanie o potrzebie radykalnej sanacji życia publicznego”, *idem, Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń TK, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 99.*

(czyli PRL) podważał ogólnie lansowaną tezę o historycznej potrzebie demontażu wszystkiego, co się łączy w świadomości społecznej z okresem Polski Ludowej³⁴⁵. W różnych wypowiedziach publicystycznych w związku z tym przypomniano, że „SLD wolno mniej”, ponieważ ma słabe „genetyczne” umocowanie w ustroju demokratycznym. Niezależnie od tego, że można się na ten temat spierać i wskazywać na Konstytucję, a w szczególności na równość wszystkich wobec prawa, to należało się spodziewać, że SLD od początku będzie poddane szczególnie wnikliwej obserwacji i krytyce. Nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji była jedną z pierwszych inicjatyw ustawodawczych rządu Leszka Millera, dotyczącą na dodatek materii politycznie wrażliwej, bo sfery medialnej. Stąd też w każdym kraju i w każdym czasie byłaby poddana szczególnej krytyce podmiotów, które musiałyby przyjąć na siebie konkretne ograniczenia. Przygotowanie jej, bez uprzedniego zaprezentowania przemyślanej strategii rozwoju rynku mediów elektronicznych z towarzyszącym jej pakietem ustaw, a nie nowelizacji tylko jednej ustawy, mogło w tej sytuacji świadczyć o politycznym i merytorycznym zlekceważeniu przez SLD wagi podjętej problematyki. Tym samym ułatwiała deprimowanie tej inicjatywy i przedstawianie jej jako „zamachu na wolność słowa” (czyli na podstawową zdobycz demokratycznego porządku medialnego), dokonywanej na dodatek przez formację wywodzącą się z okresu, w którym wolności słowa nie było.

Lew Rywin i jego plany biznesowe pojawiły się dla przeciwników nowelizacji jako szczególny dar od losu. Powołanie się przy tym przez L. Rywina w wyraźnym kontekście korupcyjnym na R. Kwiatkowskiego, ówczesnego prezesa TVP SA, dołało zdecydowanie oliwy do ognia³⁴⁶, ponieważ kontrola nad telewizją publiczną, sprawowana w dużej mierze przez osoby kojarzone z SLD, została w ten sposób wpisana w działania patologiczne, niszczące demokrację. Podważała też prawo tej formacji do powrotu do instytucji (np. TVP), które w minionym ustroju były głównym elementem monopolu informacyjnego państwa³⁴⁷ trwającego kilkadziesiąt lat i zniesionego dopiero w wyniku „okrągłego stołu”. Pośrednio i bezpośrednio dawała pretekst do głoszenia tezy o braku zdolności środowiska SLD-owskiego do kierowania mediami publicznymi w warunkach demokracji.

³⁴⁵ Zob. „Aneks”: wystąpienie sejmowe autorki z 3 kwietnia 1998 r.

³⁴⁶ Późniejsze przeprosiny za to, kierowane przez L. Rywina również publicznie do R. Kwiatkowskiego, nie miały już większego znaczenia.

³⁴⁷ Wanda Rapaczynsky, była prezes Agory, nie bez powodu zamieszczała na łamach „Gazety Wyborczej” artykuły, w których np. kojarzyła KRRiT z Wydziałem Prasy KC PZPR. Ujawnienie przez A. Michnika potajemnego nagrania swej rozmowy z L. Rywinem dało początek wykorzystywania tej metody walki o władzę w sposób nagminny w V kadencji Sejmu.

Ponadto nagłośnienie przez media braku należytej reakcji na klasyczny przypadek korupcji na szczytach partii, która przez lata powoływała się na reprezentowanie interesów ludzi słabszych ekonomicznie, musiał mieć wpływ na zdecydowane pogorszenie się wizerunku SLD w oczach opinii publicznej. A to akurat leżało w interesie wszystkich członków komisji śledczej (oczywiście, poza posłami SLD). W atmosferze powszechnego potępienia³⁴⁸ pieczołowicie budowanego wokół SLD, umykały z pola widzenia opinii publicznej niezwykle istotne motywacje ekonomiczne kampanii podjętej przez przeciwników nowelizacji (ograniczanie koncentracji kapitału w mediach, które nie leżało w interesie mediów komercyjnych, co w szczególności demonstrowała grupa Agora; planowanie prywatyzacji mediów publicznych przez czołowych polityków Platformy Obywatelskiej³⁴⁹). Umnęło również i to, że Lew Rywin, budując swoje plany biznesowe, nigdy nie miał kontaktu z KRRiT. Nie znaleziono jak dotąd żadnego dowodu na to, że którykolwiek z jej ówczesnych członków miał z tymi planami cokolwiek wspólnego.

Jest rzeczą zmienną, że „w pięciolecie” rozmowy L. Rywina z A. Michnikiem 22 lipca 2007 r. ukazały się publikacje prasowe, powracające do splotu wydarzeń, składających się na „afery Rywina”. Przywoływano w nich w specyficzny sposób klimat wojny między Agorą a SLD. W „rocznicowych” publikacjach znów pojawiła się specyficzna poetyka: „W zaciśniętej Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (...) zaczęła powstawać ustawa”, a następnie: „wśród wniosków w raportach członków komisji Rywina znalazł się postulat likwidacji KRRiT. To tam tkwiło źródło zła. To tam sekretarz Włodzimierz Czarzasty wykuwał pierwotny kształt ustawy medialnej. Przed komisją śledczą przewodniczący Rady Juliusz Braun wręcz przyznał, że część prac nad ustawą odbywała się bez jego wiedzy. KRRiT okazała się instytucją, która kręci mediami. Jej członkowie sugerowali roz-

³⁴⁸ Drobiazgowo analizowano np. uwarunkowania i powody, dla których zniknęły z tekstu projektu nowelizacji (w komputerze znajdującym się na terenie KRRiT) znamienne słowa „i czasopisma” (przesłuchania, konfrontacje między urzędnikami, a w końcu procesy sądowe) i nadawano im charakter przestępstwa, które zaśluszyło sobie na długotrwałe śledztwa, a w końcu na proces sądowy. Nie brano pod uwagę niebywałego nacisku politycznego, który musiał mieć wpływ na przebieg prac nad tym projektem. Autorka, sięgając do swego doświadczenia parlamentarnego, mogłaby wskazać więcej przypadków różnic w tekstach, którym w toku prac parlamentarnych nie nadawano jednakże charakteru przestępczego, a jedynie traktowano je jako pomyłki techniczne.

³⁴⁹ To, co zarzucano R. Kwiatkowskiemu w czasie składania wyjaśnień przez sejmową komisją śledczą, a mianowicie zatrudnianie członków rady nadzorczej w strukturach TVP SA, uchodziło nowemu przesłowi telewizji Janowi Dworakowi, który przy podobnych praktykach (zatrudnienie przewodniczącego rady nadzorczej Marka Ostrowskiego na intratnym stanowisku wicedyrektora WOT ds. ekonomicznych) otrzymał polityczne wsparcie opozycji parlamentarnej, m.in. było nim skierowanie wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu ówczesnej przewodniczącej KRRiT – Danuty Waniek.

głosniom radiowym, do kogo powinni się zgłosić, z kim połączyć. Prezes Agory Wanda Rapaczyńska, zeznając przed komisją śledczą, twierdziła, że Rywin wskazywał właśnie Radę jako miejsce, gdzie trzeba będzie najwięcej „załatwiać”³⁵⁰.

W innej publikacji czytamy: „A oto Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji szykuje pierwszą wersję ustawy w taki sposób, by umożliwić prywatyzację drugiego programu publicznej telewizji. Odpowiedni przepis zostaje wprowadzony do projektu w ostatnim momencie nie wiadomo czyją ręką. Tym bardziej można tylko spekulować, kto miał ewentualnie kupić »Dwójkę«”³⁵¹.

Dla osób, które były bliskimi obserwatorami tamtych wydarzeń, jedno nie ulega wątpliwości: upływ czasu nie zmienił języka autorów zaangażowanych już wcześniej w komentowanie „afery Rywina”, choć czas na ogół pozwala na bardziej wszechstronną ocenę jej skutków oraz ról odgrywanych przez wszystkich uczestników sejmowego śledztwa³⁵².

Jest rzeczą znamionną, że w publicystyce analizującej polityczne skutki „afery Rywina” na ogół wskazuje się na miażdżącą klęskę SLD w wyborach 2005 r., na rolę Agory i „Gazety Wyborczej” w zwalczaniu korupcji oraz na losy osób, kreowanych przez prasę na członków rywinowskiej „grupy trzymającej władzę” (Miller, Jakubowska, Kwiatkowski, Czarzasty, Nikolski), natomiast pomija się skutki, jakie dotknęły Agorę i środowisko „Gazety Wyborczej”. Wydaje się, że są one równie istotne w ogólnym bilansie zmian. Po pierwsze, zmienił się wizerunek „Gazety Wyborczej”. Z żalem należy skonstatować, że środowisko gazety, które w przeszłości poniosło niekwestionowane pionierskie zasługi dla budowy ładu medialnego, którego trzonem jest wolność słowa, nie chciało zauważyć, że koncentracja kapitału w mediach niekoniecznie wolność słowa wspomaga. Niekoniecznie też propozycje przepisów antykoncentracyjnych należało wówczas przedstawiać jako „wymysły rodzimych uzurpatorów”³⁵³.

³⁵⁰ P. Wroński, *Rywin nie musi dziś przychodzić*, „Gazeta Wyborcza” z 21 lipca 2007, s. 20.

³⁵¹ J. Jachowicz, P. Zaręba, *Rywingate to walka buldogów pod dywanem*, „Dziennik” z 21 lipca 2007, s. 20.

³⁵² Wypowiadanie się „za” albo „przeciw” nawet po latach nie może zwolnić z obowiązku dziennikarskiej rzetelności. Autorka w obu przytoczonych fragmentach doliczyła się samych półprawd i nieścisłości, przy czym fragment drugi w całości mija się z prawdą. Z zawartości tych publikacji należy sądzić, że legendy wokół KRRiT i „afery Rywina” budowane są jeszcze po latach.

³⁵³ G. Piechota, *Agorafobia i inne demony*, „Gazeta Wyborcza” z 30 kwietnia 2002, s. 9; Z. Kosiorowski, *Koncentracja kapitałowa mediów ogranicza pluralizm?*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2006, nr 3–4, s. 23; A. Celiński ówczesne publikacje kwituje zmianą nastrojów w zespole redakcyjnym „Gazety Wyborczej”: „Kierownictwu redakcji wydawało się, że »Gazeta« popiera Unię Wolności, podczas gdy zespół był daleko bardziej po stronie PO”, *idem, Wojna Kaczyńskich z własnym narodem*, „Przegląd” z 7 października 2007, s. 14.

Należy więc sądzić, że z tych m.in. przyczyn zniknęła aura gazety nieomyłnej, dalekiego od biznesu, a bliskiego „etosowi” arbitra moralności³⁵⁴. Gazety, która wyznacza styl i nadaje ton w publicznej debacie. Dziś, pięć lat po „aferze Rywina”, „Gazeta” jest nadal jednym z bardzo wpływowych dzienników, ale jedynie jednym z... Po drugie, w cień usunął się Adam Michnik, po nim Helena Łuczywo, niedawno ustąpiła inna bohaterka „afery” – Wanda Rapaczyńska. W „Gazecie Wyborczej” następuje wyraźna zmiana pokoleniowa. Można więc stwierdzić, że na aferze straciło nie tylko SLD i konkretnie wymieniane z nazwiska osoby (tzw. „grupa trzymająca władzę”). Straciła też „Gazeta Wyborcza”, o czym już nie piszą dziennikarze związani z nią teraz bądź w przeszłości. Zamiast tego powracają do tezy „o likwidacji KRRiT” za to, że zdaniem niektórych mediów była „źródłem zła”.

Wydaje się, że takich źródeł należy szukać w sprzeczności, w jakiej pozostają wobec siebie dwie podstawowe wartości: wolność mediów i swoboda działalności gospodarczej. Pojawienie się jej w warunkach polskich nie stanowi żadnego ewenementu: konflikt taki jest jednym z elementów demokracji, który systematycznie daje o sobie znać w każdym kraju UE (stąd standardy i dyrektywy wskazujące, jak należy likwidować bądź rozładowywać różne „pola minowe”). Rozsupłanie tego konfliktu zależy jednakże od siły demokratycznego państwa i rozwagi ugrupowań politycznych przygotowujących regulacje ustawowe. W przypadku „afery Rywina”, na skutek braku jakichkolwiek zahamowań w walce o zysk z jednej strony i preferowaniu partyjniactwa z drugiej, zdecydowanie przegrał interes demokratycznego państwa, czego dowodem jest chociażby nowa praktyka polityczna wokół KRRiT i mediów publicznych. Poddając „aferę Rywina” parlamentarnemu śledztwu, bez wskazania żadnych ograniczeń na wzór orzeczenia TK w sprawie „komisji bankowej”, zastosowano środek, który można by tylko porównać z leczeniem silnej grypy metodą wszczepienia prątków gruźlicy. Stąd nie należy zapominać, że najbardziej daleko siężnym skutkiem „afery Rywina” jest obecna „wojna PiS-u z mediami”, przejście kontroli nad KRRiT i mediami publicznymi oraz atak propagandowy braci Kaczyńskich na tzw. oligarchów, w których sile ekonomicznej

³⁵⁴ *W korupcyjne porozumienie chciał wejść cały SLD*, Dziennik z 21 lipca 2007 – w wywiadzie tym J. Rokita, podtrzymując swoje zarzuty wobec Agory stawiane w komisji śledczej, powiedział m.in.: „Agora była postawiona przez szantażystów pod ścianą. Dacie pieniądze, a my stworzymy prawo, które pozwoli wam się rozwijać na rynku medialnym. Jak mówił Rywin z wielką precyzją: »w ustawie będzie to, co będziecie chcieli«. Ale postawiona pod tą ścianą Agora, zamiast ujawnić i napiętnować tę grę, weszła w nią. I ostatecznie została oszukana. Ludzie Agory uczestniczyli w gorszących negocjacjach. (...) Jądrzem afery Rywina był chory system stanowienia prawa. Jakubowska zmieniała kolejne przepisy bez niczyjej kontroli, w przejściu z jednego pokoju do drugiego. I tu nic się nie zmieniło”.

(R. Krauze) i medialnej (P. Walter, Z. Solorz³⁵⁵) upatrują zapewne zagrożenia dla własnej pozycji politycznej w państwie i prowadzonego przez siebie kursu przemian („IV RP”).

Jest rzeczą znamionną, że określenie „oligarcha” nigdy nie padło ze strony PiS wobec o. T. Rydzyka i jego stanu posiadania. Można byłoby w tym miejscu wskazać nawet na otwarcie rządowej drogi prowadzącej do udzielenia wsparcia finansowego ze środków europejskich w wysokości 15,3 mln euro dla Wyższej Szkoły Kultury Społecznej i Medialnej, założonej i kierowanej przez T. Rydzyka w Toruniu³⁵⁶. Z informacji prasowych również wynika, że przywódcy PiS nie obawiają się np. zagranicznego magnata prasowego R. Murdocha (nieporównywalnie silniejszego od wymienionych poprzednio), który bardzo szybko mógł liczyć na decyzje obecnej KRRiT sprzyjające obecności potężnego, zagranicznego koncernu na polskich rynkach medialnych (dalej problematyka ta zostanie rozwinięta)³⁵⁷.

Z przyczyn upadku SLD przywódcy PiS mogli wyciągnąć również wnioski, które mają posłużyć ich bieżącym celom politycznym: na zewnątrz – w sferze propagandowej – inicjatywy polityczne PiS ukazywane są jako nieugięta wola walki z korupcją i nieuczciwym bogaceniem się, a w rzeczywistości założeniach mogą stanowić również narzędzie potencjalnego osłabiania i rozbijania źródeł krytyki medialnej, które w wolnej gospodarce rynkowej nie pozostają pod bezpośrednią kontrolą administracji rządowej³⁵⁸. Tendencja ta stała się niemalże linią przewodnią kampanii wyborczej PiS, prowadzonej po skróceniu V kadencji Sejmu we wrześniu 2007 r.

Wracając jednak do chronologii wydarzeń, jakie miały miejsce w odniesieniu do funkcjonowania KRRiT tuż po „aferze Rywina”, należy przypomnieć, że wówczas organ ten podjął szereg inicjatyw, które miały na celu modernizację pracy i organizacji wewnętrznej Rady.

³⁵⁵ Por. informacje o przekazaniu do ABW przez przewodniczącą KRRiT E. Kruk notatek UOP na temat Z. Solorza i pochodzenia jego majątku z okresu ubiegania się o pierwszą koncesję dla Polsatu. Notatki znajdowały się w dokumentacji KRRiT od ponad 13 lat. Na ten temat: W. Czuchnowski, *Biorą się za Polsat i Solorza*, „Gazeta Wyborcza” z 12 września 2007, s. 4; także: Ł. Fijałkowski, *Solorz kontra Zybortowicz*, „Gazeta Pomorska” z 5 września 2007, s. 9.

³⁵⁶ Wniosek ten latem 2007 r. wsparło bezpośrednio Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Zarówno uczelnia, jak i Radio Maryja stanowi własność zakonu Redemptorystów. Oba podmioty określane są w języku potocznym mianem „imperium Rydzyka”, a – jak powszechnie wiadomo – „dotarcie do sedna tajemnicy finansów imperium Tadeusza Rydzyka nie jest łatwe”, cyt za: P. Schick, *Kto daje ojcu...*, „Trybuna” z 3 września 2007, s. 5.

³⁵⁷ Chodzi tu np. o zgodę KRRiT w trakcie wykonywania koncesji przez Telewizję Puls na zmianę charakteru nadawanego programu ze społeczno-religijnego na uniwersalny.

³⁵⁸ Wywiad J. Kaczyńskiego dla „Rzeczypospolitej” z 13 września 2007 r. oraz odpowiedź na ten wywiad: J. Kurski, *Odpowiadamy premierowi Jarosławowi Kaczyńskiemu*, „Gazeta Wyborcza” z 14 września 2007. Obecność oligarchów w gospodarce i w mediach ogłosił również L. Dorn w wypowiedzi dla Radia ZET w dniu 14 września 2007.

W maju 2003 r. w Krakowie odbył się „okrągły stół” mediów publicznych, w czasie którego Przewodnicząca KRRiT zapowiedziała politykę „nowego otwarcia”, opierającego się na dwóch filarach: pluralistycznym, zrównoważonym zarządzaniu mediami publicznymi oraz na wypracowaniu strategii rozwoju rynku mediów elektronicznych, zawierającej również koncepcję przebudowy organów regulacyjnych³⁵⁹. Instrumenty te leżały w obrębie ustawowych kompetencji KRRiT, jednakże przy ograniczonej samodzielności, zgodnie z dyspozycją art. 6, ust. 2 pkt 1 Ustawy o radiofonii i telewizji³⁶⁰.

Polityka „nowego otwarcia” była niewątpliwie próbą stworzenia programu naprawczego wobec niektórych słabości w działaniu samej KRRiT oraz uporządkowania na gruncie praktyki sposobu zarządzania mediami publicznymi, w obliczu krachu w parlamencie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, wniesionej do Sejmu przez rząd L. Millera w styczniu 2002 r. Jak wiadomo, nowelizacja ta nie została osadzona na jakimkolwiek rządowym dokumencie o charakterze strategicznym i stąd m.in. była od początku mało czytelna dla opinii publicznej, a przez to łatwa do atakowania dla grup nacisku i ugrupowań politycznych.

W tych uwarunkowaniach politycznych koncepcja „nowego otwarcia” odwoływała się wyraźnie do konstytucyjnej kategorii „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213, pkt 1) oraz do standardów europejskich, poprzez które zalecano „utrzymanie i wspieranie systemu publicznego nadawania na warunkach pluralizmu, równowagi i niezależności”³⁶¹.

³⁵⁹ KRRiT była przygotowana do tego zadania w latach 2002–2004, ponieważ w tym czasie w ramach projektu PHARE 2001 zrealizowane zostały we współpracy z francuską Dyrekcją ds. Rozwoju Mediów najpierw „Zielona księga” (2003), a następnie „Biała księga” (2004), która nosiła tytuł *Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej*. Powyższe opracowanie o charakterze eksperckim zostało wysoko ocenione zarówno przez partnerów francuskich, jak i przez Komisję Europejską. Należy podkreślić, że strategia ta zawierała program przebudowy organów regulacyjnych państwa, w ślad za przemianami technologicznymi, dokonującymi się na rynku mediów elektronicznych.

³⁶⁰ Artykuł ten określa zadania KRRiT, przy czym projektowanie polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji musi być dokonywane w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów. Realizując dyspozycję art. 6, ust. 2, pkt 1 Ustawy o radiofonii i telewizji, jesienią 2004 r. KRRiT przystąpiła do opracowania projektu Strategii państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2015, którego treść została ostatecznie zaakceptowana przez międzyresortowy Zespół ds. Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, powołany przez premiera Marka Belkę (19 listopada 2004 r.). Rolą tego dokumentu było wyznaczenie polityki państwa na najbliższe 15 lat i stworzenie merytorycznych podstaw do przebudowy organów regulacyjnych. Strategia przygotowana przez KRRiT miała charakter multidyscyplinarny, a zatem obejmowała kwestie związane z polityką medialną, audiowizualną, kulturalną, edukacyjną, z informatyzacją kraju – a więc również z polityką gospodarczą.

³⁶¹ Wskazania dotyczące niezależności mediów publicznych (politycznej i od podmiotów rynkowych) znajdują się w Zaleceniach Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy nr R (96) 10. Wśród nich znajdują się takie, które zalecają np. ścisłe rozdzielanie kompetencji pomiędzy ciałem kierowniczym a ciałem nadzorczym, zabraniają członkom zarządu posiadania związków z przedsię-

W kontekście tym KRRiT rozumiana jako podmiot „niezależny zarówno od nadawców, jak i od rządu”, zobowiązana była do zapewnienia ponad podziałami politycznymi reprezentacji w mediach różnych interesów społecznych, politycznych, kulturowych i regionalnych³⁶².

Odwołując się do zasady pluralizmu (znów w ślad za konstytucją) jako jednej z podstawowych wartości systemów demokratycznych, KRRiT w ówczesnym składzie była świadoma tego, że jej wcielanie w życie po niektórych nie najlepszych doświadczeniach lat minionych³⁶³ będzie procesem złożonym i długotrwałym, odwołującym się przede wszystkim do prawa, ale również do woli i kultury politycznej³⁶⁴. Wymagającym przede wszystkim politycznego wsparcia ze strony sił, które rozumiały, że pluralizm jest „wartością szczególnie cenną, zwłaszcza w tych społeczeństwach, które przeszły przez doświadczenia autorytaryzmu, a nawet totalitaryzmu”³⁶⁵.

Według koncepcji zaakceptowanej przez KRRiT w ówczesnym składzie „nowe otwarcie” opierało się na trzech podstawowych segmentach: pierwszy dotyczył reorganizacji merytorycznej samej Rady, jej inicjatyw i zmiany niektórych zasad regulaminowych. Było to tym bardziej wskazane, że w publicznej dyskusji na temat roli krajowych ciał regulujących,

biorcami i komercyjnymi organizacjami medialnymi (jak np. agencje reklamowe, firmy producenckie). Wytyczna nr 6 zabrania również członkom zarządu otrzymywania jakichkolwiek instrukcji od osób trzecich lub organizacji. Nie trzeba dodawać, że zalecenia te w rzeczywistości polskiej dotrzymywane nie są.

³⁶² Por. Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie odpowiedzialności parlamentów za demokratyczną reformę środków przekazu z 22 kwietnia 1991 r. Zgromadzenie wyraźnie podkreślało, że niekontrolowana prywatyzacja i pełna liberalizacja może doprowadzić do zniszczenia konkurencji i w konsekwencji do powstania nowego monopolu. „Dla uniknięcia takiego scenariusza w państwach odchodzących od praktyk totalitarnych, nowo tworzone systemy nadawcze powinny uwzględniać zasady: utrzymania i wspierania systemu publicznego nadawania, pluralizmu, równowagi i niezależności nadawców”. Por.: A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych...*, s. 276.

³⁶³ Mam tu w szczególności na myśli funkcjonowanie w TVP formacji „pampersów”, wprowadzonej do medium publicznego przez prezesa zarządu w latach 1994–1995 Wiesława Walendziaka, a później skandal, jaki wywołała „afera Rywina”, skojarzona w wypowiedzi Lwa Rywina z prezesem TVP Robertem Kwiatkowskim.

³⁶⁴ W. Sokolewicz skomentował to następująco: „Apel do partii o zmianę obyczaju i osłabienia kryterium zaufania i lojalności politycznej na rzecz kryterium kwalifikacji fachowych (merytorycznych) odwołuje się do dobrej woli, która wśród polityków wszystkich orientacji jest towarem deficytowym”. *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, op. cit., s. 17–18.

³⁶⁵ Tadeusz Mołdawa dał wykładnię pluralizmu jako wartości systemowej w *Konstytucja RP a standardy współczesnego konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja RP...*, op. cit., s. 37. Autor pisze m.in.: „W pluralistycznym systemie politycznym brak jest jednego, określającego cały system centrum, które by podejmowało decyzje niekwestionowane i dostarczało zarazem ideologii. Mogą zatem istnieć, głosić swe racje i uczestniczyć w życiu publicznym podmioty o zróżnicowanym programie społeczno-politycznym. (...) Pluralizm jest także cechą układu politycznego. Jego gwarancję stanowi prawna swoboda tworzenia i działania partii politycznych oraz innych zrzeszeń i ruchów obywatelskich, a także zasada wolności społecznego przekazu. Te zasadnicze rozstrzygnięcia konstytucyjne są rozwijane w ustawodawstwie o partiach politycznych, związkach zawodowych i stowarzyszeniach, w prawie prasowym oraz dotyczącym radia i telewizji.

toczonej w ostatnich latach w krajach Europy, zwyciężyło przekonanie, że konieczne jest istnienie jednego silnego krajowego regulatora, który powinien zarówno wypełniać funkcje regulacyjne, jak i integrować się z dziedziną nowych mediów (Internet) i łącznością elektroniczną. Mając świadomość tych wyzwań, KRRiT realizowała od października 2002 r. projekt PHARE 2001, w formie umowy bliźniaczej z Dyrekcją Rozwoju Mediów we Francji, któremu nadała tytuł *Kształtowanie i dostosowanie polityki audiowizualnej w warunkach konwergencji technologicznej*. Efektem prac było studium poświęcone polityce państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej, zwane potocznie „Białą księgą”. Była to pierwsza próba całościowego podejścia do kwestii polityki państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych, która zarazem stanowiła syntezę polityki europejskiej w tej dziedzinie. Propozycje zawarte w tym dokumencie osadzone zostały na tle rozwiązań i instytucji już działających w Unii Europejskiej, a zarazem wychodziły z założenia, że istniejące różnice historyczne, społeczne, kulturowe i prawne wymagają dostosowania do warunków polskich.

Przesłaniem „nowego otwarcia” było w istocie rzeczy przygotowanie przebudowy rynku mediów elektronicznych, a w efekcie powołanie do życia nowego regulatora w miejsce KRRiT.

Kolejnym opracowaniem opisującym polski rynek medialny było *Radio i telewizja w Polsce: raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej*³⁶⁶.

KRRiT podjęła również inicjatywy o charakterze analitycznym, o czym świadczy publikacja *Badania oczekiwań odbiorców pod adresem programów radia i telewizji. Preferencje w zakresie oferty programowej*. Badania tego typu przeprowadzone zostały na tak szeroką skalę po raz pierwszy. Potwierdziły one, że telewizja dla 97% populacji stanowi główne źródło informacji i rozrywki, a codziennie korzysta z niej 78% ludności. Wśród audycji wskazywanych w badaniach najczęściej były programy informacyjne.

Kolejne ważne opracowanie opisywało zjawisko socjalizacji dzieci i młodzieży przez telewizję.

Dla dalszych opracowań tego typu powołano w strukturze KRRiT nowy Departament Strategii i Analiz. Zrezygnowano natomiast w strukturze organizacyjnej z funkcji Sekretarza KRRiT z uwagi na jej pozaustawowy charakter.

W czerwcu 2004 r. Rada przyjęła również dziewięć zasad etycznych, dotyczących wewnętrznych reguł funkcjonowania KRRiT: zasadę prymatu inte-

³⁶⁶ Raport ten został przez KRRiT zmodyfikowany w lipcu 2006. Zob.: www.krrit.gov.pl/dokumenty/polityka/rtv_w_polsce.pdf.

resu publicznego, zasadę „apartyjności”, zasadę obiektywizmu, zasadę odpowiedzialności i rzetelności, zasadę kolegalności, zasadę przejrzystości, zasadę konsultacji z zainteresowanymi podmiotami (przed rozstrzygnięciem wszystkich istotnych spraw dla rynku mediów elektronicznych), zasadę unikania konfliktu interesów oraz zasadę wysokich standardów profesjonalnych.

W ramach usprawniania organizacji pracy KRRiT ówczesna przewodnicząca zaproponowała wewnętrzny podział zadań (wg „właściwości” merytorycznej) między poszczególnymi członkami KRRiT, na wzór rozwiązań francuskich, które dziewięciu członków CSA czynią już w momencie powołania odpowiedzialnymi za konkretne dziedziny kompetencyjne³⁶⁷. Niestety, propozycja ta nie spotkała się z akceptacją części członków Rady³⁶⁸, w związku z czym nie przedłożono tej propozycji do regulaminów wewnętrznych.

W kontekście tym należy przypomnieć, że aczkolwiek pozycja Przewodniczącego KRRiT w ustawie ma charakter szczególny (status organu administracji państwowej wykonującego uchwały KRRiT), to w stosunkach wewnętrznych między członkami organu kolegalnego można ją porównać do sytuacji *primus inter pares*. Z uwagi na pluralistyczny skład KRRiT, charakter pracy na tym stanowisku wymagał w praktyce umiejętności koncyliacyjnych, uwzględniających różne doświadczenia i racje. Stąd tego typu inicjatywa mogła być realizowana tylko w warunkach uzyskania akceptacji takiego podziału zadań wśród wszystkich członków Rady³⁶⁹.

Drugi segment dotyczył porządkowania wykonania ustawowych zadań w zakresie projektowania z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, ponieważ do tego momentu tradycje takiej współpracy właściwie nie istniały. Art. 6, pkt 1 Ustawy o radiofonii i telewizji do momentu powołania rządu Marka Belki był w zasadzie martwy (KRRiT z premierem L. Millerem spotkała się w IV kadencji Sejmu tylko raz: przy przekazywaniu projektu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji). Można więc powiedzieć, że w warunkach zgłaszania nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, leżącej na styku polityki i biznesu,

³⁶⁷ Za defekt naszego prawa należy uznać brak takiego rozwiązania, które by pozwalało powoływać członków KRRiT do realizacji określonych zadań. Być może wówczas łatwiej byłoby odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie KRRiT jest merytoryczna, a w jakim polityczna. Na kwestię tę zwracali już uwagę prawnicy, analizujący pozycję ustrojową KRRiT tuż po uchwaleniu ustawy w 1993 r. Stąd w podręczniku do prawa konstytucyjnego, wydanym w 1993, jego autorzy wytykali przepisom ustawowym nieostrość kwalifikacyjnych przesłanek. „Wyróżnianie się wiedzą i doświadczeniem (...) winno być wsparte bardziej wymiernymi warunkami”, W. Szyszkowski, Z. Witkowski, J. Galster, *op. cit.*, s. 177.

³⁶⁸ Nie zaakceptowali takiego sposobu „pilotowania” spraw w KRRiT Jarosław Sellin i Juliusz Braun.

³⁶⁹ Do stałych obyczajów w pracy KRRiT należało wypracowanie stanowisk, których treść mogła być przyjęta przez wszystkich członków Rady. W miarę zbliżania się terminu wyborów w 2005 r. skłonność do „ucierania stanowisk” wyraźnie malała.

nie było współpracy między premierem a KRRiT, mimo licznych impulsów płynących ze strony KRRiT.

Trzeci segment „nowego otwarcia” dotyczył mediów publicznych, ich statusu i pozycji na rynku. W ramach tego np. po raz pierwszy do Rady Nadzorczej TVP SA zostały powołane osoby rekomendowane przez stowarzyszenia twórcze, dziennikarskie i biznesowe. To samo dotyczyło rad programowych. KRRiT zaleciła przyjęcie w spółkach medialnych zasady konkursu jako demokratycznego trybu wyłaniania zarządów mediów publicznych i zerwania z naganną praktyką zatrudniania się członków rad nadzorczych w strukturze spółki. Większość KRRiT uważała, że jest to jedna z dróg do realizacji nieustannie postulowanego odpartyjnięcia tych mediów. Zgodnie z ustawą KRRiT podkreślała, że media publiczne powinny być otwarte dla wszystkich sił politycznych, mniejszości kulturowych, religijnych i etnicznych. Miały w codziennym działaniu sprzeciwiać się wszelkim formom dyskryminacji; miały tworzyć forum debaty publicznej i nadawać informacje i komentarze, mające charakter ponadpartyjny³⁷⁰.

Nie ulegało wątpliwości, że gwarancją realizacji tych zasad, w tym zasady pluralizmu, była ich niezależność od nacisków i wpływów politycznych. Jednakże doświadczenie funkcjonowania rady nadzorczej TVP w kadencji 2003–2006 nie pozostawia wątpliwości, że również osoby, które zostały wybrane do tego gremium jako reprezentanci środowisk naukowych, literackich czy artystycznych, nawet – jeżeli wcześniej nie były kojarzone z polityką, szybko uzewnętrzniały swoje interesy i sympatie partyjne, włączając się w rozgrywki noszące wyraźne piętno polityczne. To doświadczenie wskazuje, że sposób kreacji władz mediów publicznych nie przesądza w praktyce politycznej o zachowaniu równowagi i niezależności. Przesądzić może natomiast tzw. wola polityczna bezwzględного przestrzegania prawa, czyli – inaczej rzecz nazywając – kultura polityczna elit działająca zwłaszcza w momentach krytycznych jako czynnik hamowania i równowagi.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że „nowe otwarcie” zdało w pełni egzamin w publicznej radiofonii³⁷¹.

Wydawało się, że zwłaszcza w obliczu przystąpienia do Unii Europejskiej, odwołanie do standardów demokratycznego ładu medialnego jest oczywiste i nieuniknione. Czas pokazał, że wsparcia dla „nowego otwar-

³⁷⁰ W fazie projektu roboczego pozostał w 2005 r. dokument pt. *Spółeczny zespół konsultacyjny ds. radiofonii i telewizji publicznej przy przewodniczącej KRRiT*.

³⁷¹ Dorobek ten został zaprzepaszczone pod kierownictwem Krzysztofa Czabańskiego, czego zewnętrznym skutkiem stało się kurczenie audytorium publicznej Jedynki (o 12% w okresie marzec–maj 2007). Por. S. Jędrzejewski, *Duszno w Polskim Radiu*, „Przegląd” z 18 czerwca 2007, nr 25, s. 20.

cia” nie było w zasadzie z żadnej strony sceny politycznej³⁷²; żadna z partii politycznych tak naprawdę nie chciała realizacji większości głoszonych haseł, a w tym przede wszystkim „odpartyjniienia” systemu wyłaniania kierownictw mediów publicznych³⁷³. Należy zgodzić się z opinią Tomasza Mielczarka, że „z mocy prawa Krajowa Rada miała być organem suwerennym i niezależnym od innych elementów władzy państwowej, nawet jeśli one wytypowały jej skład. Dla niektórych polityków było jednak szokiem, że członkowie Rady próbowali działać samodzielnie, bez oglądania się na swych mocodawców”³⁷⁴. Potwierdzało się spostrzeżenie, że liderzy partyjni są na ogół nieprzychylni całkowitemu uwolnieniu mediów publicznych, nie szanują ich niezależności i mają autorytarne nawyki. Nie przeszkadzało to, aby w bieżącej walce politycznej co rusz opowiadano się za reprezentacją „możliwie zróżnicowanego spektrum poglądów” i za zrównoważonym dostępem do mediów. Praktyka polityczna, charakterystyczna dla świadomości postautorytarnej, sterowała wyraźnie ku obyczajom charakterystycznym raczej dla minionego ustroju (dążenie do opanowania mediów publicznych, niezmienna wiara w zasadę „kto ma telewizję, ten ma władzę”, chociaż w praktyce politycznej „zasada” ta akurat działa odwrotnie), niż ku demokratyczno-liberalnej aksjologii konstytucji.

W obliczu gwałtownego spadku poparcia dla ugrupowania rządzącego (SLD-UP) i zbliżających się kampanii wyborczych wartość, jaką jest konstytucyjny „interes publiczny” i pluralizm, przegrywała z otwarcie demon-

³⁷² Na przykład List otwarty w ważnej sprawie publicznej (zob.: „Aneks”), skierowany w czerwcu 2003 do II Kongresu rządzącego wówczas SLD przez przewodniczącą KRRiT, pozostał w SLD niezauważony. W postawie przywódców SLD wówczas widoczna była charakterystyczna niekonsekwencja: z jednej strony SLD głosowało za powołaniem sejmowej komisji śledczej w sprawie „afery Rywina”, której jednym z bohaterów musiał być ówczesny Prezes TVP (choćby dlatego, że jego nazwisko padało w rozmowie L. Rywina z A. Michnikiem). W ten sposób klub partii rządzącej poddawał ówczesnego prezesa zarządu TVP procedurze osądu politycznego, przez co pośrednio godził się na wywołanie kryzysu wokół zarządzania telewizją publiczną, a w ówczesnych uwarunkowaniach politycznych taki obrót spraw był nie do uniknięcia. Z drugiej jednak strony formacja ta była nieprzygotowana na poszukiwanie i akceptację innych rozwiązań personalnych i strukturalnych (podejmowanych przez organy do tego uprawnione) i na skuteczne wypracowanie w parlamencie mechanizmów korygujących słabości, zgłoszonego przez siebie projektu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji. Klubowi SLD wyraźnie brakowało zarówno wizji, jak i determinacji w przeprowadzeniu trudnych zmian, wniesionych do prac parlamentarnych. Ostatecznie uległ naciskowi niechętnemu SLD biznesowi medialnemu.

³⁷³ Wprawdzie PO proponowała, by zmienić system wyłaniania kandydatów do KRRiT i oprzeć go na zgłaszaniu przez kapitułę złożoną z przedstawicieli środowisk twórczych i senatów uczelni wyższych. Sejm, senat i prezydent dokonywaliby wyboru spośród osób zgłoszonych w ten sposób. Jednakże zaangażowanie w obronę mandatu M. Ostrowskiego (kojarzonego jednoznacznie z interesami PO, co potwierdzają późniejsze fakty: po wyborach samorządowych w 2006 r. Lech Jaworski startujący w barwach PO został wybrany na funkcję Przewodniczącego Rady Warszawy; szefem jego gabinetu został M. Ostrowski) każe sądzić, że i ta partia nie chciała pozbyć się swoich wpływów w mediach publicznych. W kontekście tym należy przypomnieć, że Jan Dworak stanął do konkursu na stanowisko prezesa zarządu TVP SA jako członek PO. Fakt ten został ujawniony dopiero po konkursie.

³⁷⁴ T. Mielczarek, *Monopol – pluralizm – koncentracja*, Warszawa 2007, s. 44.

strowanym przez partie „prawem politycznego łupu”. Działo się tak wbrew obowiązującemu prawu i zobowiązaniom unijnym³⁷⁵.

Politycznym łupem miała być KRRiT i media publiczne, przy czym rozumiano to dwojako: jako prawo nieograniczonego dostępu do KRRiT i nadawców publicznych w ślad za wygraną w wyborach parlamentarnych (liczne wypowiedzi polityków PiS), lub jako możliwość zadecydowania o losach tych podmiotów (zapowiadana szybka likwidacja KRRiT oraz prywatyzacja mediów publicznych, w czym specjalizowali się posłowie PO, a zwłaszcza tzw. grupa ekspertów Rokity, opatrująca prezentowane pomysły nazwą „Przejrzyste media”, które dawały okazję do konfrontacyjnych wystąpień wobec KRRiT). Aktorami w tej grze interesów o nowy podział wpływów na rynku mediów elektronicznych wyraźnie stawali się politycy, w szczególności z prawej strony sceny politycznej.

W tym miejscu warto raz jeszcze przypomnieć, że KRRiT jest jedynym organem w nowym porządku ustrojowym RP, który został zbudowany od podstaw. Rada powstawała jako przeciwieństwo Komitetu ds. Radia i Telewizji oraz państwowego monopolu informacyjnego, obecnego w minionym systemie politycznym³⁷⁶. Przypomnijmy, że celowi temu służył m.in. mechanizm oddzielenia kompetencji regulacyjnych od wykonywania funkcji właścicielskich, co miało zapewnić niezależne i bezstronne funkcjonowanie KRRiT. Ponadto ustawodawca od początku nadał KRRiT kształt organu pluralistycznego³⁷⁷, przy czym nie bez znaczenia pozostawała w tym kontekście liczebność Rady („pluralizm samego jej substratu osobowego”³⁷⁸). Można przecież założyć, że dziewięcioosobowa organizacja miała szanse na większe zróżnicowanie członków i ich umiejętności, niż pięcio- czy trzyosobowa. W liczniejszym gronie podejmowanie uchwał wymaga zgodności opinii na poziomie wyższym ilościowo i jakościowo. Tym samym procedura staje się źródłem dostarczania zróżnicowanych

³⁷⁵ W szczególności chodzi o zalecenie Komitetu Ministrów z dnia 11 września 1996 r. o gwarancji niezależności nadawców publicznych; zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego UE z 29 kwietnia 1999 r., dotyczące mediów i kultury demokratycznej; deklarację Komitetu Ministrów, przyjętą 12 lutego 2004 r. w sprawie swobody debaty publicznej w mediach; uchwałę ministrów państw członkowskich Rady Europy Zróżnicowanie kulturowe i pluralizm mediów w czasach globalizacji, przyjętą w Kijowie 11 marca 2005 r.

³⁷⁶ Wcześniej struktury prawno-organizacyjne radiofonii i telewizji regulowała ustawa z 1960 r. (Dz U. nr 54, poz. 307), która zdecydowanie nie przystawała do zasady demokratycznego państwa prawnego. W szczególności nie do przyjęcia była kumulacja funkcji administracyjnych, kontrolnych i emisyjnych w gestii centralnego organu administracji państwowej, jakim był Komitet ds. Radia i Telewizji. Por. W. Szyszkowski, Z. Witkowski, J. Galster, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1993, s. 174.

³⁷⁷ Por. sposób dochodzenia do wyboru pierwszej KRRiT w I kadencji Sejmu, co ilustruje Uchwała w sprawie trybu zgłaszania kandydatów oraz powoływania członków KRRiT z 17 marca 1993, „Monitor Polski” z 5 kwietnia 1993 (93.16.126).

³⁷⁸ Por. J. Szymanek, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, rozdz. XII, [w:] *System organów*, op. cit., s. 287. Autor zauważa, że organ, który ma pilnować pluralizmu mediów, sam musiał być gremium pluralistycznym.

opinii i stanowisk merytorycznych. Po zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 2006 r. do składu KRRiT po raz pierwszy w jej historii nie włączono przedstawicieli opozycji parlamentarnej. Praktyka polityczna wokół ładu medialnego wyraźnie zmierzała ku doktrynie autorytarnej.

Do standardów demokratycznych Unii Europejskiej należy funkcjonowanie organów podobnych do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Stąd w lipcu 2002 r. Komisja Europejska mogła powołać stałą grupę konsultacyjną, składającą się z przedstawicieli regulatorów europejskich oraz przedstawicieli Komisji. Chociaż Polska nie była w tym czasie jeszcze członkiem UE, KRRiT brała już udział w pracach tej grupy, co zostało potraktowane jako element administracyjnej zdolności KRRiT do realizacji *acquis communautaire* w tej dziedzinie³⁷⁹.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem rangi konstytucyjnej. Doktryna definiuje ten typ jako organ, którego pozycję i istotne kompetencje kształtuje bezpośrednio konstytucja. Jego cechą jest również to, że nie podlega on innemu organowi, jest niezależny w zakresie swej wewnętrznej organizacji i wyraża także specyficzną istotę państwa. Oznacza to, że konstytucja określa, jaki fragment ustanowionej konstytucyjnie władzy przynależy tylko i wyłącznie temu organowi³⁸⁰. Jako regulator krajowy KRRiT formalnie jest więc niezależna od administracji rządowej, a zasadzie tej miał służyć do niedawna obowiązujący mechanizm wymiany członków Rady w rytmie ich indywidualnych kadencji. Rozwiązanie to pomyślane zostało jako „bufor” chroniący przed bezpośrednią ingerencją rządu i większości parlamentarnej, ponieważ długość kadencji członków KRRiT (do niedawna 6 lat) z zastosowaniem stopniowej wymiany (co dwa lata 1/3 składu Rady) nie wiązała tego organu z aktualnym układem sił w parlamencie. Niejako więc z założenia mechanizm ten powodował przesunięcie zmian w czasie i miał „wyrażać dawniejszy układ, który dziś może już być opozycją”. W doktrynie panowało przekonanie, że jest to rozwiązanie właściwe: komentując to, Leszek Garlicki zauważył, że rozwiązanie takie może być źródłem konfliktów, „ale tylko w ten sposób można zagwarantować odrębność publicznej radiofonii i telewizji, nawet jeżeli denerwuje to niekiedy polityków”³⁸¹.

³⁷⁹ Stąd też w raporcie Komisji Europejskiej z 5 listopada 2003 r. w sprawie monitorowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej podkreślono konieczność wzmocnienia KRRiT.

³⁸⁰ Cyt. za: A.M. Ludwikowska, *Sądowictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych*, Toruń 1997, s. 25.

³⁸¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 338. Należy również pamiętać, że stopniowa wymiana składu KRRiT dawała nowym członkom szansę na zapoznanie się ze skomplikowanym obszarem kompetencyjnym, ponieważ ciągłość merytorycznej „zbiorowej pamięci” zapewniana była w tym czasie przez „starych” członków Rady.

Podobnie wypowiedział się W. Sokolewicz, trafnie podkreślając, że podstawowa „racja bytu organu typu KRRiT tkwi w jego niezależności od politycznych organów państwa, w imię odgradzenia mediów elektronicznych od bezpośredniego wpływu politycznych sił i orientacji”³⁸². Nie trudno byłoby znaleźć w doktrynie prawa konstytucyjnego i publikacjach naukowych szereg innych współbrzmiących z tymi wypowiedzi³⁸³ (dotyczy to zwłaszcza analiz porównawczych, ponieważ podobne rozwiązania przyjęto np. w ustawodawstwie Włoch, Francji, Czech, Rumunii).

Wśród politologów są jednak i takie stanowiska, które przypominają, że przyjęty w początku lat 90. demokratyczny mechanizm wyłaniania Rady był „wynikiem konsensusu podzielonych ugrupowań, wywodzących się z »Solidarności«. Miał on zapewnić partiom solidarnościowym kontrolę nad elektronicznymi środkami masowego komunikowania, a zarazem odzwierciedlać ich wewnętrzny pluralizm. Te rachuby były racjonalne, lecz okazało się, że w wyniku demokratycznych wyborów społeczeństwa (elekcje parlamentarne i prezydenckie) lewica mogła umieścić w Radzie więcej ludzi niż jej przeciwnicy polityczni”³⁸⁴.

Argumentem najczęściej używanym w ostatnich latach przeciwko KRRiT było jej „upolitycznienie”, tak jakby nie chciano pamiętać o tym, że Rada została pomyślana jako ciało pochodzące z wyboru polityków, bo przecież takim jest Prezydent RP, posłowie (Sejm) i senatorowie (Senat). W doktrynie ten sposób kreacji określono „permanentną koabitacją Rady, co oznaczało, że wszystkie trzy organy powołujące będą się wywodzić z różnych obozów politycznych (partyjnych), a dodatkowo będzie działać reguła periodycznego odnawiania składu, eliminująca *per se* możliwość ustanowienia kadencji dla Rady jako całości oraz zapewniająca (co było wartością szczególną, podkreślającą zasadę pluralizmu) koabitacyjny charakter Rady”³⁸⁵.

³⁸² W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe WSHiP im. R. Łazarskiego. Seria Prawo” 2004, nr 9, s. 210

³⁸³ Na przykład R. Chruściak, *op. cit.*

³⁸⁴ S. Czapnik, *Media a afera Rywina: perspektywa ekonomii politycznej komunikowania*, [w:] *Media i władza*, red. P. Żuk, Warszawa 2006. Autor zwraca uwagę na to, że zatrudnienie się Markiewicza i Macieja Ilowieckiego w Polsce, któremu wcześniej obaj panowie przyznali koncesję, nie wywołało oburzenia ani stowarzyszeń dziennikarskich, ani też opinii publicznej, *ibidem*, s. 109–110. Tezę tę potwierdza Karol Jakubowicz, gdy pisze, że „całe to rozwiązanie opierało się jednak na założeniu, że partie reprezentujące pełny wachlarz postaw orientacji politycznych będą trwale obecne i będą mogły wykorzystywać mechanizmy ustawy, by utrzymywać w KRRiT względną równowagę między różnymi ugrupowaniami. Przyjmując ustawę w 1992 r., koalicja partii postsolidarnościowych nie przewidziała po prostu długotrwałej słabości centroprawicy i prawicy na polskiej scenie politycznej”, *Co i jak naprawiać w mediach elektronicznych*, „Rzeczpospolita” z 8 stycznia 2003, s. C4.

³⁸⁵ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 287.

Członkowie KRRiT wybierani byli zawsze politycznie, bo taka jest natura organów kreujących jej skład. W ten sposób odpowiedzialność w szczególności za skład personalny Krajowej Rady oraz pośrednio za funkcjonowanie mediów publicznych spoczywała na partiach politycznych zasiadających w parlamencie.

Tak więc w walce politycznej żądano wymazania własnego „grzechu pierworodnego”, czyli „odpolitycznienia” organu, który został upolityczniony z mocy samego prawa. „Próżno by szukać w mechanice ustrojowej państwa organu powoływanego przez Sejm, Senat i Prezydenta” – pisali autorzy jednego z podręczników do prawa konstytucyjnego³⁸⁶. Paweł Sarnecki kwituje to w sposób następujący: „Krajowa Rada stanowi pod względem obsady personalnej *sui generis* »kondominium« wpływów tych trzech najwyższych organów państwa”³⁸⁷. Podobnie uważa Wojciech Sokolewicz: „KRRiT jest – można rzec – genetycznie związana z władzą państwową” i podkreśla, że przesłanki dotyczące sposobu wybierania KRRiT czynią z niej organ nie tyle n i e p o l i t y c z n y, ile w i e l o p o l i t y c z n y, a to ma z kolei związek z konstytucyjną zasadą pluralizmu politycznego³⁸⁸. „Różne orientacje członków KRRiT mają się w praktycznym działaniu Rady wzajemnie powściągać, a zarazem spajać i agregować w jednym interesie publicznym. Żadna zaś z przedstawianych w Radzie orientacji nie powinna dominować³⁸⁹ nad pozostałymi”. Jednoznacznie ocenia dziś tę kwestię Karol Jakubowicz – teoretyk i ekspert o randze międzynarodowej. Z perspektywy nabytych doświadczeń zjawisko to kwituje w sposób następujący: „Teoretycznie sejm, senat i prezydent nie muszą powoływać członków KRRiT według kryteriów politycznych, jednak trudno było zakładać, że tego nie uczynią. Tak się dzieje w młodych demokracjach o słabo rozwiniętym społeczeństwie obywatelskim, które nie jest zdolne ani wypracować pozapartyjnych sposobów promocji ludzi na stanowiska publiczne, ani dostatecznie kontrolować działań polityków. Dlatego system zakładał (...) przekształcenie KRRiT w pluralistyczny miniparlament, gdzie decyzje mające służyć interesowi publicznemu wypracowuje się przez kompromis polityczny. Jak się potem okazało, doprowadziło to do bezpowrotnego upolitycznienia Rady oraz zdominowania jej przez interesy partyjne, których celem był wpływ na skład rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych. Nie pozwoliło to także KRRiT okrzepnąć w roli fachowego organu regulacyjnego”³⁹⁰.

³⁸⁶ W. Szyszkowski, Z. Witkowski, J. Galster, *op. cit.*, s. 177.

³⁸⁷ *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 327.

³⁸⁸ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 15.

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ K. Jakubowicz, *Media publiczne...*, *op. cit.*, s. 255.

Powstają jednak pytania: gdzie należy wyznaczyć granice tych wpływów, aby nie zakłócały one w praktyce realizacji zadań ustrojowych KRRiT, wyznaczonych przez Konstytucję? oraz na ile partie dysponujące większością parlamentarną będą chciały respektować literę konstytucji w kierunku uspołecznienia mechanizmu powoływania członków KRRiT? Odpowiadając na te pytania, trzeba się liczyć zawsze z tym, że „apolityczność jest zwierciadłem i ciągiem dalszym polityki”³⁹¹, a w szczególności odbiciem kultury politycznej i medialnej.

Nie ulega wątpliwości, że przez art. 213 Konstytucji członkowie KRRiT zobowiązani zostali prawnie do „oderwania się” od interesów partykularnych³⁹² i do skupienia się na realizacji misji, czyli na zadaniach, które mają na celu obronę demokratycznego standardu i praw człowieka. Konstytucja RP misję tę określiła w sposób następujący: „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. W doktrynie „stanie na straży” jest odczytywane jako wypełnianie funkcji kontrolno-gwarancyjnej, realizowanej za pomocą bardzo różnych środków prawnych, wyrażających się w uprawnieniach „nadzorczych, kontrolnych, opiniodawczych, wreszcie normotwórczych”³⁹³. Tak zdefiniowane ustrojowe obowiązki Rady przekładają się na ustawowe gwarancje neutralności politycznej członków KRRiT, polegające na zakazie przynależności do partii politycznej, niepołączalności mandatu przedstawicielskiego w Sejmie i w Senacie z członkostwem w Radzie, na zakazie zasiadania we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związku pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych.

Nie można również łączyć funkcji członka KRRiT z posiadaniem udziałów, akcji lub w inny sposób uczestniczyć w podmiocie, będącym nadawcą radiowym, producentem radiowym lub telewizyjnym. Nie można prowadzić jakiejkolwiek działalności zarobkowej, z wyjątkiem pracy twórczej, lub w charakterze nauczyciela akademickiego (art. 8 Ustawy o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r.). Opisane w ten sposób w ustawie ramy neutralności politycznej członków KRRiT należy również wiązać z konstytucyjną zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa, co oznacza, że w realizacji zadań konstytucyjnych i ustawowych członkowie KRRiT nie

³⁹¹ M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, [w:] *Interpretacje polityki*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1991, s. 46.

³⁹² W. Sokolewicz formułuje to następująco: „od momentu powołania będzie ich obowiązywać zasada apolityczności, nieprzerywająca przecież solidarności z rekomendującym ugrupowaniem, wspartej co najmniej wspólnie wyznawanym systemem wartości”, *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, s. 15.

³⁹³ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 290; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 243.

mogą kierować się żadnymi preferencjami politycznymi, religijnymi czy rasowymi³⁹⁴.

Ustawodawca stworzył jednocześnie różnorakie formy kontroli nad KRRiT, które w praktyce politycznej służyły do bieżącego politycznego „dyscyplinowania” Rady jako całości oraz poszczególnych jej członków.

Dotyczy to przede wszystkim obowiązku corocznego składania sprawozdania z działalności Rady obwarowanego możliwością odrzucenia go przez obie izby parlamentu (czyli polityków). W przypadku potwierdzenia odrzucenia sprawozdania przez Prezydenta RP, następowało skrócenie kadencji wszystkich członków KRRiT. W ten sposób wyznaczona przez doktrynę „niezależność KRRiT od politycznych sił i orientacji” załamuje się w obliczu jednoczesnego ustawowego uzależnienia tego organu od decyzji polityków na ogół źle zorientowanych w charakterze jej działalności³⁹⁵.

Drastycznym przykładem walki na gruncie parlamentarnym było dwukrotne znaczące obcięcie budżetu KRRiT (na rok 2005, a potem na 2006) z inicjatywy posłów prawicy (choć – wbrew głoszonym obiegowym opiniom – należał on do najniższych w projekcie ustawy budżetowej), co w istocie wykluczało zdolność regulatora do pełnego wykonania zadań nałożonych na Radę przez prawo³⁹⁶.

Innym przykładem „upolityczniania” sytuacji KRRiT przez samych posłów było długotrwałe powstrzymywanie ze strony klubów prawicowych uczestnictwa w wyborze Rady Programowej TVP, przy czym w ten sposób wywierano nacisk na odwołanie uwikłanego w „afery Rywina” R. Kwiatkowskiego. Taka postawa posłów (wówczas opozycyjnych) uniemożliwiała KRRiT wykonanie jednego z zadań ustawowych, za co później (przy składaniu sprawozdania) była rozliczana.

Dwukrotnie z inicjatywy poselskiej uruchamiano procedurę o postawienie przewodniczących KRRiT przed Trybunałem Stanu³⁹⁷.

³⁹⁴ Zob.: B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998. Niezwykle interesujące rozważania, które odnoszą się wprawdzie do służby cywilnej, ale niektóre konstatacje mogłyby być przydatne w analizach poświęconych ustrojowym obowiązkom członków KRRiT.

³⁹⁵ Nihilizm prawny i merytoryczny był widoczny zwłaszcza w czasie debat parlamentarnych. Gros pytań posłów i senatorów w czasie rozpatrywania sprawozdań dotyczyło programu i personaliów TVP SA albo spraw światopoglądowych. Aby się o tym przekonać, wystarczy przejrzyć stenogramy z debat senackich i sejmowych przy okazji składania sprawozdania. W czasie posiedzeń komisji sejmowych posłowie wręcz narzekali na trudności w przeczytaniu tekstu sprawozdania ze względu na objętość i zakres merytoryczny tego dokumentu.

³⁹⁶ W projekcie ustawy budżetowej na 2007 r. przewidziano wzrost budżetu KRRiT o 13%, mimo że liczba członków KRRiT w imię hasła „taniego państwa” została zredukowana z dziewięciu do pięciu. Komunikat na stronie internetowej www.krrit.pl.

³⁹⁷ Zob. na ten temat: P. Wiliński, *Wszczęcie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegiального*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3.

Po raz pierwszy posłowie AWS i PSL wystąpili z takim wnioskiem wobec Bolesława Sulika za to, że źle traktował Radio Maryja.

Po raz drugi – posłowie PO, LPR i PiS wobec Danuty Waniek za zainicjowanie, a potem głosowanie za wyborem nowego członka Rady Nadzorczej TVP SA w miejsce M. Ostrowskiego, osoby kojarzonej z Platformą Obywatelską (kandydatura była zgłoszona do RN przez Lecha Jaworskiego). M. Ostrowski jako przewodniczący Rady Nadzorczej zatrudnił się na stanowisku zastępcy dyrektora WOT ds. ekonomicznych, czym, zdaniem większości KRRiT, naruszył przepisy art. 387, pkt 2 Kodeksu Spółek Handlowych, mówiące o niepołączalności funkcji nadzorczych ze stanowiskiem zarządczym³⁹⁸. Przez trzy tygodnie łączył oba zajęcia, pobierał wynagrodzenie, a następnie stwierdził, że działał pod wpływem błędu i „zrezygnował” z pracy „dla dobra obecności” w Radzie Nadzorczej. Oceniając to wydarzenie, większość członków KRRiT stała na stanowisku, że mandat w takich okolicznościach wygasa z mocy prawa, co potwierdzili również autorzy kilku ekspertyz naukowych (zarząd TVP SA przedstawiał w tym konflikcie stanowiska i ekspertyzy kancelarii prawnych, łagodzące w istocie rzeczy skutki prawne zachowania M. Ostrowskiego). Ponadto o wyborze nowego członka KRRiT zdecydowała w sytuacji, kiedy nie była w stanie wyjaśnić tej kwestii w drodze postępowania sądowego, ponieważ Sąd Okręgowy w Warszawie odmówił KRRiT zdolności sądowej do występowania w tej sprawie w imieniu Skarbu Państwa. Podobnie zawyrokował sąd apelacyjny i sąd kasacyjny. Należy zaznaczyć, że Ustawa o radiofonii i telewizji nie reguluje sposobu postępowania w takich przypadkach. KRRiT odwoływała się w sprawie M. Ostrowskiego do przepisów Kodeksu Spółek Handlowych oraz do orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W tej sytuacji większość KRRiT uznała, że pozostaje jej odwołać się do konstytucyjnej zasady interesu publicznego i wybrać nowego członka Rady Nadzorczej TVP SA. Jednak większość Rady Nadzorczej TVP SA nie uznała ważności decyzji KRRiT i nie dopuściła wybranego K. Czeszejko-Sochackiego do podjęcia funkcji³⁹⁹, a prezes Zarządu TVP SA – mimo pisemnego zalecenia ówczesnego ministra skarbu – odmówił zgłoszenia tej zmiany do Krajowego Sądu Rejestrowego⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Chodzi tu o sytuację konfliktu interesów; temu problemowi w europejskiej kulturze medialnej poświęcają wiele miejsca nie tylko przepisy prawa stanowionego, ale przede wszystkim większość kodeksów etycznych. Opis stanowisk na ten temat zob.: R. Tokarczuk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2007.

³⁹⁹ Uchwała Rady Nadzorczej nr 43/IV/2005.

⁴⁰⁰ Chodzi o pismo Ministerstwa Skarbu Państwa z 9 maja 2005 r. Również Biuro Prawne TVP przedstawiło opinię w tej sprawie, w której znalazło się następujące sformułowanie: „Przepisy prawa nie przyznają Zarządowi Spółki uprawnienia do dokonywania samodzielnych ocen legalności aktów prawnych podejmowanych przez organy konstytucyjne. Jedyną kompetencją Zarządu w sprawie rady nad-

Już po dokonanych wyborze w związku z możliwością przystąpienia do „niespornego” procesu Dworak przeciwko Ostrowski, KRRiT wniosła po kilku miesiącach ponownie powództwo do Sądu Okręgowego w Warszawie. Tym razem ten sam sąd bez żadnych zastrzeżeń uznał zdolność sądową KRRiT i przyjął do rozpoznania to samo powództwo co do formy i treści. Po kilku miesiącach orzekł o ważności mandatu M. Ostrowskiego, uznając, że nie zachodziła między nim a Zarządem bezpośrednia podległość (mimo że M. Ostrowski został powołany przez prezesa Zarządu, który również w umowie o pracę określił warunki pracy, wysokość poborów, sposób świadczenia pracy itd.), co zdaniem większości KRRiT powodowało konflikt interesów⁴⁰¹. Stanowisko większości KRRiT wynikało nie tylko z interpretacji przepisów prawa, ale również z wniosków wyciągniętych z przebiegu obrad sejmowej komisji śledczej, zajmującej się „afērą Rywina”. Zasiadający w niej posłowie opozycyjni (J. Rokita, Z. Ziobro) oceniali jednoznacznie w sposób naganny praktykę zatrudniania się członków Rady Nadzorczej TVP SA w strukturach spółki⁴⁰². Poza aspektami etycznymi wskazywano wówczas na świadome tolerowanie w TVP sytuacji charakterystycznej dla konfliktu interesów⁴⁰³. Koncepcja „nowego otwarcia”

zorczej jest obowiązek zgłoszenia do Krajowego Rejestru Sądowego ewentualnych zmian w składzie tego organu spółki”. Kiedy do tego zalecenia postanowili zastosować się dwaj członkowie Zarządu, Stanisław Wójcik i Marek Holyński, Prezes TVP SA, Jan Dworak wycofał ich wniosek z Sądu Rejestrowego, a wkrótce Rada Nadzorcza zawiesiła w czynnościach służbowych już drugiego członka wybranego przez siebie Zarządu – M. Holyńskiego. M. Ostrowski pozostał w RN do końca kadencji, a Zarząd TVP SA funkcjonował w trzyosobowym składzie (ponieważ wcześniej, pół roku po wyborze nowego Zarządu w drodze konkursu zawieszono w czynnościach Ryszarda Paclawskiego, odpowiedzialnego w Zarządzie za sprawy programowe). Radą kierował wówczas prof. Jerzy Kowalski, zgłoszony przez PO w następnej kadencji do składu Rady Programowej TVP SA.

⁴⁰¹ Wg R. Tokarczuk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2007, s. 89–91, konflikt interesów dotyczy nieprawidłowego spełniania roli zawodowej dla dwóch lub większej liczby stron z powodu niezgodności ich interesów. Autor pisze, że to, co uchodzi za zło w konflikcie interesów, polega na osłabieniu realności osądu spowodowanego służbą „wobec dwóch panów”, ponieważ całkowita lojalność jednemu wyklucza całkowitą lojalność drugiemu. Dotyczy to więc sytuacji, w której ta sama osoba podejmowałaby się reprezentowania sprzecznych interesów (*simultaneous representation*). Wracając do uzasadnienia wyroku z 7 listopada 2005 r., należy zauważyć, że sąd przyznał, iż „nie brał pod uwagę postanowienia zawartego w par. 14, ust. 7 ROOT stanowiącego, że w przypadku nieobecności dyrektora jego kompetencje przejmuje wyznaczony przez niego zastępca dyrektora” (uzasadnienie orzeczenia, s. 12). Praktyka taka w TVP SA należała do niezwykle częstych, więc należało to postanowienie uwzględnić.

⁴⁰² Chodziło o przypadek B. Sulika i W. Knychalskiego.

⁴⁰³ Zob. stenogramy z posiedzenia komisji śledczej, wyjaśniającej „afērę Rywina” z 20 lutego, s. 65 i 66 oraz z 2 kwietnia 2003 r., s. 62 i 63. Charakterystyczna jest w tym kontekście definicja „proponycji korupcyjnej” podana przez Z. Ziobrę w czasie przesłuchania B. Sulika: „Elementem proponycji korupcyjnej, zwykle w potocznym rozumieniu (...) jest określona suma pieniędzy, natomiast w rozumieniu kodeksu karnego łapówka nie zamyka się do sumy pieniędzy, ale też do innych korzyści osobistych. Tymi korzyściami mogą być więc korzyści polityczne, jeżeli one są przedkładane jako warunek określonej decyzji urzędniczej”. Stenogram posiedzenia sejmowej komisji śledczej z 20 lutego 2003 r., s. 56, www.sejm.gov.pl (zakładka „Archiwum”).

zapowiadała zerwanie z praktyką, którą w świetle prawa i badań naukowych należało bezspornie uznać jako patologię. Warto w tym miejscu przywołać dokonania Marii Jarosz, która opisując cechy charakterystyczne dla korupcji politycznej, zwróciła uwagę na praktykę stosowaną wokół spółek skarbu państwa. Píše m.in.: „Rady nadzorcze, zwłaszcza w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, są, jak się okazuje, przykładem klasycznej patologii własności, władzy i kontroli, a także korupcji politycznej”⁴⁰⁴. Zatrudnienie przewodniczącego Rady Nadzorczej TVP SA., M. Ostrowskiego przez prezesa Zarządu TVP SA – Jana Dworaka na stanowisku wicedyrektora ds. ekonomicznych WOT jednoznacznie wpisuje się w sytuacje opisywane krytycznie w pracach naukowych M. Jarosz, A. Kojdera⁴⁰⁵, A. Kamińskiego i wielu innych.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że wniesioną przez KRRiT apelację od wyroku Sądu Okręgowego, z przedstawionymi tam istotnymi argumentami, wycofała z sądu jej nowa przewodnicząca E. Kruk. Tym samym zdecydowała o przerwaniu procedury apelacyjnej. Wyrok niekorzystny dla zasad, kompetencji KRRiT, sposobu wykonywania prawa i dobrych obyczajów uprawomocnił się⁴⁰⁶. Z perspektywy niedawnych doświadczeń na-

⁴⁰⁴ M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004, s. 245. Również *Transformacja. Elity. Społeczeństwo*, red. M. Jarosz, Warszawa 2007.

⁴⁰⁵ A. Kojder zachowania korupcyjne definiuje w sposób następujący: „Po pierwsze, dokonywana między stronami porozumienia korupcyjnego korzystna dla nich wymiana dóbr, usług lub innych świadczeń naruszająca prawo. Po drugie, strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie według zasad *do, ut des* – daję, abys dał. Po trzecie, partnerami układu korupcyjnego, a więc »dawcą« i »biorcą«, kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści i dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie się narażają w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia. Działania korupcyjne są zwykle utajoną transakcją, korzystną dla obu zaangażowanych w nią stron”, A. Kojder, *Korupcja*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999*, red. W. Kuczyński, Warszawa 2001, s. 1019.

⁴⁰⁶ W KRRiT zaznaczyła się na ten temat ostra różnica zdań. Przeciwni stanowisku oceniającemu, że mandat M. Ostrowskiego wygaś z mocy samego prawa po podpisaniu przez niego ważnej umowy o pracę i po podjęciu obowiązków służbowych byli: J. Braun, L. Jaworski i J. Sellin.

Gwoli rzetelności należy przypomnieć, że do kampanii politycznej przeciwko KRRiT, a w szczególności przeciw jej ówczesnej przewodniczącej, po przegranej sprawie w Sądzie Okręgowym włączył się lewicowy „Przegląd” i jego redaktor naczelny Jerzy Domański (artykuły w nr 47/2005, 48/2005). Publikacje te wtórowały złożeniu wniosku przez L. Jaworskiego o odwołanie D. Waniek z funkcji przewodniczącej KRRiT (ostatecznie za tym wnioskiem głosował 24 listopada 2005 r. tylko sam Jaworski, przy trzech głosach wstrzymujących i pięciu przeciwnych). Z ich treści wyraźnie wynikało, że są one zapłatą za koncepcję wykpiwanego przez SLD „nowego otwarcia”. Stanowiły również propagandową próbę przypisania części odpowiedzialności za klęskę wyborczą SLD w wyborach 2005 r., stąd – według odczucia autorki – łatwość, z jaką inspiratorzy i autorzy tych publikacji nadawali im klimat publicznego linchu. Te inspirowane z zewnątrz „porachunki” wewnątrz KRRiT nie przyniosły wprawdzie oczekiwanego efektu, za to obiektywnie sprzyjały w tamtej atmosferze zamiarom PiS-u w przeprowadzaniu zmian ustawowych, na podstawie których skrócono kadencję wszystkim członkom KRRiT, likwidując w ten sposób jakiegokolwiek wpływy środowisk lewicowych na rzeczywistość medialną. Jerzy Domański zareagował na te zmiany stwierdzeniem: „Mimo ponurej przyszłości niewiele jest żałobników po rozwiązanej Krajowej Radzie. Nieudolnie działająca, bez

leży się zastanawiać, czy wycofanie apelacji nie było podyktowane projektowanym sposobem relacji między większością parlamentarną, „nową” KRRiT a mediami publicznymi. Ryzyko zmiany wyroku w Sądzie Apelacyjnym istniało, a to ograniczałoby zapewne praktykę realizowaną w nowym układzie sił parlamentarnych.

Analizując konflikty „w i wokół” KRRiT przez trzynaście lat jej funkcjonowania, nietrudno zauważyć, że były one wywoływane głównie przez prawą stronę sceny politycznej: najpierw między sobą (konflikt M. Markiewicza z L. Wałęsą o koncesję dla Polsatu), a na samym końcu przeciwko większości lewicowej – tym ostrzejsze, im szybciej ponosiły finansowe fiasco prawicowe projekty medialne (Telewizja Familijna, Radio PLUS). Stąd z jednej strony mieliśmy demokratyczną doktrynę medialną, literę Konstytucji, dyrektywy i zobowiązania europejskie, sytuujące KRRiT w obrębie wysokich standardów profesjonalnych oraz praw i swobód obywatelskich, a z drugiej praktykę polityczną, która w mniejszym czy większym stopniu polegała na odstępstwach od przyjętych wartości i zasad.

Z raportów przygotowanych na gruncie europejskim wynikało oczekiwanie na umocnienie pozycji KRRiT ze względu na bliską perspektywę realizacji nowych zadań związanych z cyfryzacją nadawania⁴⁰⁷, natomiast na gruncie polskiej praktyki politycznej można było wyraźnie zauważyć tendencję odwrotną z akcentami likwidatorskimi włącznie. Wynika z tego, że wśród politycznych decydentów panuje niska świadomość tego, iż istnienie niezależnego regulatora w sprawach radiofonii i telewizji jest normą w państwach europejskich.

Nie bez znaczenia pozostaje wspomniany już fakt, że w wymiarze europejskim funkcjonuje Europejska Platforma Ciał Regulacyjnych (EPRA), skupiająca regulatory z trzydziestu siedmiu państw, w tym również z Polski⁴⁰⁸. Jak już wspomniano, KRRiT należy do współtwórców tego forum.

prestiżu w środowisku, zajmowała się przez ostatnie pół roku uporczywą obroną fotela pani Waniek (! – przyp. D.W.). Niekompetentni ludzie, desygnowani do tego ciała przez byłego prezydenta i SLD, z wyjątkiem panów Jędrzejewskiego i Kneifla, byli w istocie piątą kolumną PiS”. Cała władza w ręce PiS, „Przegląd” 2006, nr 1, s. 3.

Wypada dodać, że wnioski skarżące PiS-owską nowelizację złożyli do TK Rzecznik Praw Obywatelskich oraz sejmowe kluby PO i SLD.

⁴⁰⁷ Dokument „Szczegółowy raport monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa”, [www2.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/58A236363B4ED70FC1256E7500562C9F/\\$file/ME6901.pdf?Open](http://www2.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/58A236363B4ED70FC1256E7500562C9F/$file/ME6901.pdf?Open) (12 grudnia 2004).

⁴⁰⁸ KRRiT również reprezentuje Polskę w strukturach Rady Europy. Przedstawiciele KRRiT biorą udział w pracach takich komitetów i grup roboczych, jak: Komitet Zarządzający ds. mediów (CDMM), Stały Komitet ds. Telewizji Transgranicznej (T-TT), Grupa Rady Europy ds. demokratycznego i społecznego wpływu mediów w dobie technologii cyfrowej (MM-S-DB) oraz Grupa specjalistów ds. usług on-line i demokracji (MM-S-OD). Warto dodać, że podczas Międzynarodowego Forum Kultury w Bar-

Warto w tym miejscu przypomnieć stanowisko Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, które w raporcie i rekomendacji, przyjętych w styczniu 2004 r. zawiera następujące stwierdzenie: „Media publiczne są ważną częścią składową systemu demokratycznego w Europie, ale stoją w obliczu zagrożeń ze strony sił politycznych i gospodarczych, rosnącej konkurencji ze strony mediów komercyjnych, koncentracji mediów i trudności finansowych. Muszą również stawić czoła wyzwaniom związanym z przystosowaniem do globalizacji i nowych technologii”⁴⁰⁹.

Odrębną uwagę należy w tym kontekście poświęcić orzecznictwu NSA i WSA w sprawie skarg, kierowanych przeciwko KRRiT przez nadawców, ponieważ w dotychczasowych badaniach na ogół jest pomijana rola sądów administracyjnych w kreowaniu polityki audiowizualnej państwa. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, można zauważyć, że różne składy orzekające w podobnych sprawach inaczej interpretowały te same przepisy ustawy. Nietrudno więc o wniosek, że po kilkunastu latach rozwoju rynku medialnego przestarzałe prawo nie daje w Polsce możliwości prowadzenia prawidłowej kontroli tego rynku, co jest jednym z podstawowych obowiązków KRRiT⁴¹⁰. W niektórych przypadkach trudno było również Radzie wykonywać wyroki sądowe, ponieważ postanowienia zawarte w sentencji wyroku i w jego uzasadnieniu często się różniły. Dokumentacja orzeczeń NSA i WSA wskazuje, że w żadnym z nich składy sędziowskie nie odwołały się do standardów europejskich⁴¹¹, co w warunkach funkcjonowania przestarzałego prawa pozwoliłoby na ujednolicenie orzeczeń, np. w sprawach dotyczących kontroli przepływów kapitałowych.

Sytuację prawną KRRiT dodatkowo pogarsza fakt, że organ ten nie został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej. Ponadto nigdy w hi-

celonie w 2004 r. uczestnicy tego spotkania przyjęli tzw. deklarację barcelońską, która stała się podstawą nowej platformy porozumiewawczej o zasięgu globalnym – Broadcasting Regulation & Cultural Diversity (BRCD). Cele jej działania realizowane będą w trzech obszarach: promocji różnorodności kulturowej w sektorze mediów, regulacji oraz rynku audiowizualnego. Do BRCD należą państwa Europy, Afryki i obu Ameryk. Polska jeszcze nie zgłosiła akcesu (por.: www.brcd.net).

⁴⁰⁹ Zob.: *Przegląd modeli ciał regulacyjnych na przykładzie wybranych państw europejskich*, opracowanie Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT z grudnia 2005 r., www.krrit.gov.pl.

⁴¹⁰ W tej sprawie przewodnicząca KRRiT w piśmie z 6 lipca 2004 r. wystąpiła do prezesa NSA prof. Janusza Trzczińskiego o wyjaśnienie rozbieżności w orzecznictwie. Najlepszym tego przykładem były wyroki ze skarg spółek: KKK FM SA oraz SBB Rodło sp. z o.o. W wyroku ze skargi KKK FM sąd uchylił w całości tzw. przepisy właścicielskie. W wyroku ze skargi SBB Rodło inny skład sędziowski uchylił tylko niektóre z nich, powołując się przy tym na te same argumenty prawne. Zob.: „Sprawozdanie KRRiT” złożone parlamentowi w marcu 2005 r., www.krrit.gov.pl.

⁴¹¹ Pewnego rodzaju wskazówkę mogłaby dać lektura nowatorskiego opracowania: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.

storii KRRiT nie zostały ustalone procedury, według których mogłoby się realizować zgłaszanie Radzie Ministrów niezbędnych całościowych lub częściowych korekt prawa. Nie istnieją też procedury ustalające tryb zlecania przez rząd przygotowania wstępnego projektu ustawy lub nowelizacji z zakresu jej właściwości, a następnie sposobu uczestnictwa przewodniczącego KRRiT w pracach nad projektem już w ramach rządu. „Ustawa nie przewiduje zasad, form i trybu porozumiewania się KRRiT z Prezesem Rady Ministrów w sprawach ustalania kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Po wejściu w życie ustawy można było przypuszczać, że wykształcą się one w toku praktycznej działalności Krajowej Rady. W czasie obowiązywania ustawy okazało się, iż publicyści prasowi zdają się widzieć w KRRiT organ podporządkowany premierowi i rządowi, zobowiązany do wysłuchiwanie »napomnień« i »ostrzeżeń« – pisał Jacek Sobczak⁴¹². Niestety wszelkie próby uporządkowania trybu współpracy KRRiT z Prezesem Rady Ministrów na podstawie art. 6, pkt 2 Ustawy o radiofonii i telewizji podejmowane z inicjatywy KRRiT w latach 2003–2005 spełzły na niczym.

Jest również rzeczą znamionną, że po „aferze Rywina” Ustawa o radiofonii i telewizji była najczęściej nowelizowana przy okazji tworzenia innych ustaw, jak to było w przypadku Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej czy Ustawy Prawo telekomunikacyjne. Od kilku kadencji parlamentarnych trudno było doczekać się nowego prawa medialnego⁴¹³. Działo się tak dlatego, że podmioty życia państwowego, od których w największym stopniu zależała modernizacja prawnych zasad funkcjonowania krytykowanej KRRiT, rozgrywały na jej polu przede wszystkim własne interesy polityczne, pozostawiając na boku kwestie merytoryczne, dotyczące technologicznych zmian w przestrzeni medialnej i wynikających stąd wyzwań dla polskiego ustawodawcy – czy o to chodziło. W atmosferze zbliżających się kampanii wyborczych KRRiT stała się obiektem politycznych porachunków, lub – ze względu na zamierzone plany – wygodnym „chłopcem do bicia” dla wszystkich stron sceny politycznej⁴¹⁴. Dzięki temu udało

⁴¹² J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja...*, op. cit., s. 133–134.

⁴¹³ W dyskusjach na temat KRRiT toczonych w komisjach kultury sejmowej i senackiej nie podejmuje się na ogół kwestii dotyczących koniecznych zmian, chociażby ze względu na rozwój nowych technologii.

⁴¹⁴ Celowała w tym zwłaszcza PO, której czołowi przedstawiciele nie ukrywali pomysłów na szybką liberalizację systemu medialnego, a w tym na „likwidację” KRRiT (działalność grupy ekspertów: Jakuba Bierzyńskiego, Pawła Dobrowolskiego, Przemysława Schmidta (jakiś czas również A. Bochenek) pracujących pod patronatem Jana Rokity. Grupa ta opublikowała w latach 2004–2005 jedenaście wydań „Informacji do dyskusji nt. mediów państwowych”. Por. także wypowiedź na ten temat J. Rokity dla „Pulsu Biznesu” z 26 maja 2003. Po kilku latach J. Rokita ujawnił znów swój pogląd na temat istnienia KRRiT. W rozmowie z „Rzeczpospolitą” wypowiedział się za „konsolidacją” instytucji rzado-

się narzucić części opinii publicznej wizerunek organu bardziej zagrażającego wolności słowa niż go strzegącego⁴¹⁵.

Kampanie wyborcze z 2005 r. przyniosły rozstrzygnięcie korzystne dla partii prawicowych, a w szczególności dla PiS-u prowadzącego walkę wyborczą pod hasłem budowy IV Rzeczypospolitej.

Wydarzenia i decyzje polityczne dotyczące składu rad nadzorczych z wiosny 2006 r. pozwalają sformułować wniosek, że koalicja PiS-LPR-Samoobrona podporządkowała „prawu łupu wyborczego” zarówno KRRiT, jak i media publiczne, których rady nadzorcze reprezentują dziś tylko parytety partyjne, ustalane w ślad za umowami politycznymi.

Nie trzeba dodawać, że obietnice powierzenia KRRiT i mediów publicznych „ludziom kultury i sztuki”, składane na sali sejmowej przez postów PiS-u – Antoniego Mężydło i Jarosława Sellina⁴¹⁶ (dawniej członek KRRiT),

wych, a w odniesieniu do KRRiT zaprezentował następującą opinię: „Konsolidacja powinna nastąpić także w odniesieniu do licznych, w istocie zautonomizowanych, instytucji wykonujących zadania egzekutywy. W tej mierze szkodliwa jest np. autonomiczna KRRiT jako regulator rynku mediów elektronicznych. Regulator tej delikatnej dziedziny winien ponosić normalną polityczną odpowiedzialność przed parlamentem (w tej chwili ma charakter świętej krowy), zaś dla obywatela gwarantem bezstronności jego decyzji winno być obywatelskie prawo do sądu”, *Sprawny rząd zamiast dworu*, „Rzeczpospolita” z 25 maja 2007. Na tle doświadczeń ostatnich miesięcy pogląd brzmi osobiście. Jednakże pamiętajmy, że Rokita należy od dawna do zwolenników prywatyzacji mediów publicznych, stąd nie jest mu potrzebna KRRiT. W maju 2007 jako szef gabinetu cieni PO włączył swoje koncepcje do partyjnego programu PO „Polska Obywatelska”. Należy więc liczyć się z tym, że wokół tej kwestii może powstać w przyszłości poważne zarzewie kolejnego konfliktu wokół mediów, zwłaszcza że znaczące środowiska są takiej koncepcji przeciwnie, a w przestrzeni publicznej narasta problem z utrzymaniem mediów publicznych.

Wyraźnie przeciwko prywatyzacji mediów publicznych wypowiedziało się środowisko ludzi kultury, związane z Unią Wolności (stanowisko z 19 września 2004: „Unia Wolności i ludzie kultury w sprawie mediów publicznych”). Przeciwko prywatyzacji mediów publicznych wypowiada się tradycyjnie SLD.

Niezależnie od licznych protestów wobec zamiarów prywatyzacyjnych PO, Donald Tusk w czasie prezydenckiej kampanii wyborczej, w wywiadzie udzielonym dla „Business Week Polska” z 7 lipca 2005 zapytany, czy podpisał ustawę zezwalającą na prywatyzację dwóch z trzech programów telewizji publicznej, odpowiedział twierdząco. Pomysł „częściowej” prywatyzacji mediów publicznych i likwidację KRRiT ponowił w wywiadzie pt. *Rządzenie? Jestem gotów*, „Newsweek” z 10 kwietnia 2007, s. 21. Nie zauważył przy tym potrzeby np. przebudowy organów regulacyjnych, należy przeto sądzić, że nadal nie są Tuskowi znane obowiązujące w UE standardy prawne i instytucjonalne.

⁴¹⁵ Debaty w komisji śledczej wyjaśniającej „afery Rywina” opisane zostały w podręcznikach na temat technik erystycznych w publicznych sporach. Zob.: M. Kochan, *Pojedynek na słowa, op. cit.*, s. 19 i n.

⁴¹⁶ W klimacie doświadczeń politycznych z pięcioosobową KRRiT w roku 2006 i 2007 warto przypomnieć wypowiedź J. Sellina: „Jeszcze w trakcie prac w KRRiT nad projektem noweli Ustawy o radiofonii i telewizji proponowałem rozwiązania, które pomogłyby rozprawić się z co najmniej dwiema patologiami, tzn. z upartyjnieniem mediów publicznych i ich komercjalizacją. Owo upartyjnienie pochodzi przecież od samej Rady [podkr. D.W.]. I dlatego w ustawie można by zawęzić krąg osób, z którego Parlament i Prezydent czerpaliby kandydatów do Rady, do ludzi rekomendowanych np. przez zorganizowane środowiska twórcze i dziennikarskie. Skończyłoby się takie mianowanie działaczy partyjnych, jakie miało miejsce w ostatnich latach” w rozmowie z Ewą Szadkowską, „Życie Warszawy” z 20 lutego 2003.

nie miały być dotrzymane⁴¹⁷. Podobnie nie spełniono obietnicy z programu wyborczego PiS: „Zapewnimy uwolnienie mediów publicznych od nacisków politycznych oraz zobowiązemy je do rzeczywistej realizacji misji w dziedzinie edukacji i kultury”⁴¹⁸.

Znany publicysta i dziennikarz telewizyjny Tomasz Lis skwitował to następująco: „Miało nie być funkcjonariuszy partyjnych w Krajowej Radzie i są, miało ich nie być w radzie nadzorczej i są, miało ich nie być w zarządzie, a są”⁴¹⁹.

Jeśli w kontekście tej wypowiedzi przypomnimy apel grupy znanych dziennikarzy z różnych pism (w tym również T. Lisa)⁴²⁰, którzy w 2003 r. proponowali zastąpienie „pochodzącej z nadania politycznego” KRRiT Radą wybieraną przez rektorów największych uczelni, to w obliczu decyzji i praktyki stosowanej przez PiS może jedynie dziwić bezradność i spokój autorów niedawno zgłaszanych postulatów.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że przez dwa lata (2003–2005) opinia publiczna zetknęła się z dwoma modelami zmian w funkcjonowaniu KRRiT i mediów publicznych: z polityką „nowego otwarcia”, polegającą m.in. na poszerzaniu zakresu pluralizmu i demokratyzacji procedur, oraz z bezwzględnym oddaniem KRRiT i mediów publicznych pod kontrolę koalicji rządzącej.

Jak pokazały doświadczenia lat medialnych 2006/2007, spółki medialne Skarbu Państwa i KRRiT dotknęła koncentracja ideowo-polityczna⁴²¹, czego

⁴¹⁷ W ostatnim wystąpieniu na forum sejmowym 8 listopada 2005 r. przewodnicząca KRRiT zadała następujące pytania: „Czy chcemy, aby ład medialny w naszym kraju organizowały kolejne rządy? Czy w interesie obywateli i nadawców jest likwidacja mechanizmów pozwalających na niezależność regulatora i pluralizm w dziedzinie mediów elektronicznych? (...) Czy chcemy mechanizmu, który by jeszcze bardziej niż do tej pory wiązał władze mediów publicznych z jedną siłą polityczną? Czy władze mediów publicznych mają być wymieniane każdorazowo po zmianie władzy, zgodnie ze wskazaniami polskiego wahańla wyborczego? Czy nadawcy koncesjonowani i dziennikarze zatrudnieni w mediach elektronicznych mają koniunkturalnie orientować się na nową władzę i układać się z nią na czas kadencji? Jak mechanizmy te wpłyną na pluralizm informacji i swobodny przepływ idei?” (fragment wystąpienia w dyskusji nad projektem PiS, nowelizującym Ustawę o radiofonii i telewizji).

⁴¹⁸ *PiS: program 2005. IV Rzeczpospolita – sprawiedliwość dla wszystkich*, roz. VIII, www.epis.pl/dokumenty.php [program_2005.pdf] (20 czerwca 2006).

⁴¹⁹ Zapowiedź, że u progu nowej kadencji Sejmu właśnie na krytykowanej KRRiT powinna być „przećwiczona” PiS-owska koncepcja „taniego państwa”, zaowocowała w rezultacie wzrostem budżetu Rady o 13% w porównaniu z 2006 r., mimo że zmniejszono liczbę członków KRRiT do pięciu; T. Lis, *Politycy wciąż nie chcą niezależnej TVP*, www.wirtualnemedial.pl (26 czerwca 2006). Warto podać m.in., że do zarządu TVP został powołany członek LPR – Piotr Farfał, wcześniej członek Narodowego Odrodzenia Polski. Publikował w organie tej organizacji pt. „Szczerebiec”. W rasistowskim piśmie „Front” deklarował: „Nie tolerujemy tchórzów, konfidentów i Żydów”.

⁴²⁰ Autorami tego apelu, w związku z publikacją Jacka Żakowskiego *Zgnie jaja polskiej demokracji*, byli m.in. Grzegorz Miecugow, Grzegorz Lindenberg, Tomasz Lis, Piotr Najsztab, Jacek Rakowiecki i Mariusz Ziomecki, „Polityka” z 15 marca 2003. Por. także M. Wrzeszcz, *Między misją, rynkiem i polityką*, Warszawa 2004, s. 344.

⁴²¹ Podobnego określenia użył W. Czarzasty w składanych przez siebie wyjaśnieniach na temat kon-

dowodem są demonstrowane bliskie więzi kierownictw mediów publicznych z koalicją rządzącą. Nie ulega również wątpliwości, że wbrew konstytucji i ustawom koalicja PiS-Samoobrona-LPR w rzeczywistości odmówiła innym środowiskom społeczno-politycznym dostępu do mediów publicznych⁴²². W ten sposób „IV Rzeczpospolita medialna” nawiązała w praktyce do tradycji doktryny autorytarnej. W literaturze przedmiotu działania takie otrzymały m.in. miano kolonizacji mediów przez rządzące ugrupowania polityczne. Zjawisko takie na ogół jest związane z deficytem demokratycznych wartości, z niedorozwojem społeczeństwa obywatelskiego oraz z niedoskonałością sfery publicznej⁴²³. Nie ulega wątpliwości, że wydarzenia, które nastąpiły po uchwaleniu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji w grudniu 2005 r., udowodniły, że „po 15 latach procesu demokratyzacji wszystko jest jeszcze możliwe: zarówno dalszy postęp, jak i zawrócenie z drogi”⁴²⁴.

centracji przed sejmową komisją śledczą 18 marca 2004 r., wskazując na olbrzymie negatywne skutki potencjalnej koncentracji kapitału w mediach. Powiedział m.in.: „Koncentracja idei – rzecz bardzo groźna. Zacznę od sprawy Rywina. Postawię kilka przewrotnych tez. Nie jest prawdą, że koncern Agora nie poinformował o sprawie Rywina w »Gazecie Wyborczej«. Koncern Agora nie poinformował o sprawie Rywina również w 27 rozgłoszeniach regionalnych swojego radia, które posiada, które stanowią do 37,5 proc. dotarcia do Polaków. Nie poinformował również w TOK FM, które jest radiem, które powinno być radiem stworzonym do przekazywania informacji. W dziewięciu największych miastach to radio funkcjonuje. Nie poinformował również w 15 magazynach, których jest właścicielem. Nie poinformował również nas na tablicach outdooru, który posiada. Nie poinformował nas również na platformie internetowej. A jakby miał jedną ogólnokrajową stację telewizyjną, toby poinformował, czyby nie poinformował? (...) A jakby Agora posiadała ważną dla kraju (...) informację i nie wiadomo dlaczego – by się pomylił, źle ocenił jej wartość, albo coś chciał załatwić (koncern Agora), to dobrze dla kraju, gdyby posiadał wszystkie te media koncern, czy nie? Bo ja uważam, że nie”, *Stenogramy komisji śledczej*..., www.sejm.gov.pl.

⁴²² Tylko w takim klimacie politycznym był możliwy apel, skierowany do Rady Nadzorczej TVP przez posłów LPR D. Pawłowca i K. Bosaka, którego celem było ostre zaatakowanie decyzji Prezesa A. Urbańskiego, przyznającej S. Sierakowskiemu (wydawcy lewicowej „Krytyki Politycznej”) realizację programu telewizyjnego w TVP.

⁴²³ Por.: B. Dobek-Ostrowska, *Miejsce i rola mediów masowych*, [w:] *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych*, Wrocław 2006, s. 29. Według portalu Wirtualne Media (11 listopada 2006), na sytuację w Polsce zareagowała Komisja Europejska. 9 listopada 2006 r., proponując krajom członkowskim zapis w prawie unijnym o obowiązku zapewnienia niezależności politycznej narodowym instytucjom, regulującym rynek telewizyjny. Z doniesień prasowych wynikało, że tylko Holandia i Łotwa zgodziły się, aby w znowelizowanej dyrektywie o „Telewizji bez granic” znalazło się takie zobowiązanie. „Ponieważ w prawie unijnym nie istnieją obecnie takie zapisy, KE nie ma kompetencji, by kierować do krajów żądania w sprawie niezależności regulatorów. – Będziemy dalej naciskać na kraje, by zgodziły się na zapis o niezależności narodowych regulatorów, licząc na poparcie Parlamentu Europejskiego – poinformował jeden z urzędników Komisji Europejskiej, który jednocześnie nie ukrywał, że KE zaniepokojona jest sytuacją w Polsce”. Pierwsze czytanie projektu tego zapisu w PE odbyło się w grudniu 2006 r.

⁴²⁴ K. Jakubowicz, *Media publiczne*..., *op. cit.*, s. 228. Tomasz Mielczarek uchwalenie tej nowelizacji ocenił jako zakończenie okresu względnej samodzielności Krajowej Rady, ściśle wiążąc jej losy z aktualną w danym momencie konfiguracją sceny politycznej, daleką od uregulowań europejskich. Zob.: T. Mielczarek, *Monopol*..., s. 41.

Po rocznej obecności na scenie publicznej pojawiły się w publicystyce wręcz opinie, że KRRiT została sprowadzona przez polityków PiS do roli ślepego, posłusznego wykonawcy decyzji, które „zapadają poza Radą, w kancelarii premiera”, co skłoniło jednego z jej członków do publicznego oświadczenia, że tak silnie upolityczniona KRRiT nie powinna istnieć⁴²⁵. Miało to zapewne związek z wciąż zapowiadaną likwidacją KRRiT (celuje w tym zwłaszcza J. Selin), czego wyrazem były chociażby propozycje zawarte w projekcie konstytucji zgłoszonej przez PiS w trakcie kampanii wyborczej w 2005 r.

Do „łupów” powyborczych obok KRRiT i mediów publicznych zaliczyć należy również przejęcie kontroli nad Polską Agencją Prasową, którą od maja 2006 r. do czerwca 2007 r. zarządzał prawicowy publicysta Piotr Skwieciński, wybrany w atmosferze skandalu przez nową radę nadzorczą na nowego prezesa agencji w sytuacji, gdy poprzednia została odwołana przez ministra skarbu niezgodnie z prawem⁴²⁶.

Z informacji prasowych wynikało, że na liście ustaw dołączonych do paktu stabilizacyjnego PiS, Samoobrony i LPR w 2005 r. widniała zapowiedź zgłoszenia trzech projektów ustaw medialnych dotyczących ochrony małoletnich przed szkodliwymi treściami w mediach, powołania Narodowego Ośrodka Monitorowania Mediów oraz nowelizacji prawa prasowego.

W rok po wyborach politycy PiS przyznawali, że „dziś niewygodnie jest się zajmować sprawami mediów”⁴²⁷. Należy więc sądzić, że główny cel koalicji został już osiągnięty, a było nim przejęcie kontroli nad mediami publicznymi i Polską Agencją Prasową⁴²⁸. Nie zrezygnowano jednakże do końca z nowelizacji prawa prasowego, stąd pojawiające się systematyczne sygnały ze strony posłów PiS, zapowiadające zgłoszenie do Sejmu poważnych zmian w tej dziedzinie⁴²⁹.

⁴²⁵ Dotyczy to wypowiedzi Wojciecha Dziomdzioły po włączeniu KRRiT w bezpośrednie targi wokół obsadzenia stanowiska prezesa NBP (wybór do Rady Nadzorczej TVP Szymona Czysza z LPR), *Odchodzi, bo Krajowa Rada się skompromitowała*, „Gazeta Wyborcza” z 24 stycznia 2007, s. 9. Miesiąc później „Super Express” (14 lutego 2007, s. 5) podał, że to Prezydent RP „wymusił” na W. Dziomdziorze złożenie rezygnacji, ponieważ jego przedstawiciel zbyt często miał wątpliwości w czasie głosowań. O problemach kompetencyjnych nowych członków koalicyjnej KRRiT: E. Rutkowska, *Rada ministrów*, „Press” z 15 lutego 2007, s. 49.

⁴²⁶ W marcu 2006 r. szefa rady nadzorczej PAP Jerzego Domańskiego odwołał minister skarbu. W kwietniu 2007 r. sąd apelacyjny przywrócił J. Domańskiego do rady nadzorczej.

⁴²⁷ J. Murawski, *W mediach koniec zmian*, „Rzeczpospolita” z 3 listopada 2006, s. 5.

⁴²⁸ L. Kolarska-Bobińska oceniła tę tendencję w sposób następujący: „Polityczne nominacje zdominowały instytucje publiczne oraz firmy z udziałem państwa, które straciły wielu specjalistów zastępowanych lojalnymi i zaufanymi znajomymi. Towarzyszy temu antyinstytucjonalna retoryka głoszona przez rządzące w Polsce partie prawicowe i populistyczne. Kładzie ona nacisk na osobiste znajomości i zaufanie liderów jako na pożądany mechanizm doboru kadr, L. Kolarska-Bobińska, *Kłopoty z demokracją*, „Dziennik” z 22 kwietnia 2007.

⁴²⁹ W maju 2007 r. głos na ten temat zabrał Rzecznik Praw Obywatelskich dr Jan Kochanowski, który po

Jawnym, kolejnym dowodem na „skolonizowanie” ładu medialnego przez PiS w części dotyczącej KRRiT i mediów publicznych stało się zaproponowanie w styczniu 2007 r. projektu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, którego celem było zniwelowanie (lub też ominięcie) politycznych skutków umów wewnątrzkoalicyjnych, zawartych w związku z obsadzeniem stanowiska w NBP⁴³⁰.

Tabela 1. Afiliacje polityczne członków KRRiT

Rok	Lewica	Centrum	Prawica
1993	1	3	5
2000	2	4	3
2005 (I)	4	3	2
2005 (XII)	5	3	1
2007 (VI)	0	1	4

Przyszłość pokaże, jak ostatecznie rozstrzygną się losy KRRiT i mediów publicznych. Być może należało liczyć się z tym, że transformacja wciąż może przynieść niespodzianki w postaci zaburzenia logiki przemian prowadzących z systemu autorytarnego do demokratycznego. Być może demokratyczny ład medialny, ukształtowany po 1990 r., został zaplanowany zanadto „na wyrost”, bez oglądania się na poziom kultury politycznej, bo przecież doświadczenia wskazują, że „nie ma takich zabezpieczeń prawnych czy instytucjonalnych, które mogą przeszkodzić w systemie partioκραcji, gdzie partie

zorganizowanej przez siebie konferencji na temat „Wolność słowa i odpowiedzialność za słowo. Rola mediów” stwierdził, że „Prawo prasowe nie odpowiada realiom dzisiejszego świata, nie potrafi sprostać wyzwaniom nowoczesności”, Komunikat PAP z 27 maja 2007.

⁴³⁰ PAP w komunikacie z 26 stycznia 2007 r. poinformowała o zaakceptowaniu przez Sejmową Komisję Kultury i Środków Przekazu projektu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji autorstwa PiS. Oficjalnie wniesienie tego projektu posłowie PiS uzasadniali dostosowaniem przepisów ustawy do k.s.h. Posłowie opozycji uznali to za odwrócenie niekorzystnej dla PiS sytuacji, w której partia rządząca straciła przewagę głosów na skutek targów wokół obsadzenia Prezesa NBP (poparcie dla S. Skrzypka w zamian za wybór do rady nadzorczej przedstawiciela LPR – Szymona Czynsz). W styczniu 2007 r. przewagę w Radzie Nadzorczej TVP SA miały LPR i Samoobrona, jednakże ciało to nie było zdolne do podejmowania skutecznych decyzji, ponieważ pracowało w niepełnym składzie (osiem osób po zmianach na skutek odejścia W. Hermelińskiego do TKiS, Skrzypka do NBP). Interesująca analiza ideologii i instrumentalizacji TVP przez PiS: J. Paradowska, *Nie ma przebaczenia*, „Polityka” 2007, nr 10, s. 20. Na łamach „Rzeczpospolitej” z 14 czerwca 2007 ukazała się informacja o propozycji ze strony TVP dla redaktora naczelnego lewicowej „Krytyki Politycznej” Sławomira Sierakowskiego cotygodniowego programu publicystycznego. Przeciwno temu gwałtownie zaprotestowali posłowie LPR (m.in. Bosak, Orzechowski), zapowiadając podjęcie zdecydowanych przeciwdziałań.

polityczne rządzą wszystkim”⁴³¹. Aby działa się inaczej, potrzebna jest determinacja i wola polityczna, która zapobiegnie nadużywaniu pozycji większości parlamentarnej dla zawłaszczania przez nią pola należącego do całego pluralistycznego społeczeństwa. Należy więc podkreślić, że wrogość wobec demokracji liberalnej wpływa na niszczenie podstawy funkcjonowania mediów publicznych w społeczeństwie obywatelskim.

Co prawda, doświadczenie uczy, że proces zakorzeniania się demokracji musi trwać przynajmniej 25 lat, a w naszych warunkach i ten okres może jeszcze nie wystarczyć⁴³².

Skoro mowa o uwarunkowaniach funkcjonowania mediów w Polsce, przypomnijmy, że demokratyczny ład medialny może funkcjonować prawidłowo, jeżeli towarzyszą mu takie właściwości systemowe, jak: zgoda społeczeństwa i klasy politycznej na wyodrębnienie istotnych sfer życia publicznego ze sfery walki politycznej oraz na istnienie publicznego sektora medialnego funkcjonującego w niezależnej sferze publicznej; uznanie prymatu interesu wspólnego nad partyjnym; profesjonalizm dziennikarski oparty na koncepcji służby publicznej⁴³³.

Na tle tych modelowych konstatacji obecna praktyka polityczna dotycząca KRRiT i mediów publicznych może być oceniana jako przejaw współczesnego kulturowego i prawnego barbarzyństwa, czego niewątpliwą cechą jest brak demokratycznej zdolności do podzielenia się władzą.

Jeśli jednym z istotnych elementów współczesnej demokracji jest dążenie do zbieżności pomiędzy treścią decyzji państwowych (linią polityki państwa) a oczekiwaniami opinii publicznej⁴³⁴, warto jest na koniec tego fragmentu analizy przyrzeć się wynikom badań CBOS na temat poglądów Polaków o Sejmie V kadencji. Oceny dotyczące tej kwestii nie są dla Sejmu korzystne, chociaż wcześniej wiązano z nim wielkie nadzieje. W opinii ponad trzech czwartych badanych Izba realizuje przede wszystkim interesy partyjne swoich ugrupowań, działa dla dobra polityków, a nie w interesie państwa. Stąd też obecni posłowie w porównaniu ze swymi poprzed-

⁴³¹ K. Jakubowicz, *Media publiczne...*, *op. cit.*, s. 227. 18 września 2007 r. Przewodnicząca KRRiT E. Kruk ogłosiła, że wybiera politykę i rezygnuje z pracy w Radzie. Poinformowała również, że w wyborach do Sejmu będzie kandydowała z listy PiS w Lublinie.

⁴³² Autorka zgadza się z następującym poglądem K. Jakubowicza: Sam fakt, że można precyzyjnie określić orientację polityczną prezesa telewizji publicznej, świadczy o pogwałceniu zasady bezstronności politycznej tej instytucji. Jednakże w kategoriach równowagi ustroju demokratycznego za mniejsze zło trzeba z konieczności uznać rozbieżność polityczną władz państwa i władz mediów publicznych (...), niż pełną ich zgodność – przekształcających media publiczne w tubę każdej kolejnej władzy”, K. Jakubowicz, *Media publiczne...*, *op. cit.*, s. 226.

⁴³³ Za: *ibidem*, s. 37.

⁴³⁴ Por. M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, s. 67–77.

nikami są postrzegani jako nadmiernie upartyjnieni i podporządkowujący swoje działania interesom partyjnym. W ocenie badanych Sejm V kadencji uznawany jest za wyjątkowo niereprezentatywny: po raz pierwszy od 1989 r. aż 30% ankietowanych uważa, że w obecnym parlamencie w ogóle nie ma posłów, którzy reprezentują ich poglądy polityczne i punkt widzenia na sytuację w kraju. W opinii prawie co drugiego respondenta (47%) większość posłów obecnej kadencji nie ma odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji, by sprawować swoje funkcje⁴³⁵.

⁴³⁵ CBOS, *Sejm V kadencji po półtorarocznej działalności* (komunikat z badań BS/65/2007), Warszawa kwiecień 2007, www.cbos.pl.

Charakter i znaczenie podziałów politycznych

Dziennikarstwo narodziło się i rozwijało w Europie na pograniczu renesansu. W dorobku historycznym naznaczone zostało ideałami reformacji, pracą wykonywaną w ramach pewnego powołania, społeczną odpowiedzialnością, indywidualizmem, rygoryzmem moralnym, racjonalnymi i liberalnymi wartościami epoki oświecenia. C.J. Bertrand pisze, że już z początkiem XVIII w. w ślad za postępem naukowym i technicznym zaczął się kształtować ideał profesjonalizmu: ludzie zajmujący się zawodowo mediami tworzyli stowarzyszenia, których celem było m.in. ustalenie reguł dotyczących wykonywanego zawodu. Tak „aby państwo mogło uznać ich niezależność, odbiorcy zaś – wartość ich pracy. Otwierane były specjalne szkoły i pisano kodeksy”⁴³⁶. Autor ten słusznie zauważa, że tam, gdzie panuje demokracja, wartości dotyczące pracy dziennikarskiej są „z grubsza biorąc, takie same”⁴³⁷. Niezależnie od tego, czy media funkcjonują w klimacie światopoglądu żydowskiego, buddyjskiego, chrześcijańskiego, muzułmańskiego, czy socjaldemokratycznego. Wypracowana przez wieki deontologia medialna opiera się bowiem we współczesnym świecie na wartościach uniwersalnych i nie daje się pogodzić z żadną formą totalitaryzmu lub fundamentalizmu⁴³⁸.

To, co najważniejsze w zawodzie dziennikarskim, daje się sprowadzić do następującego modelowego przesłania: „dostarczyć obywatelom infor-

⁴³⁶ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 66.

⁴³⁷ Por. rozmowę M. Kuźmińskiego z prawnikiem „New York Timesa” Davidem McCraw: *Opinia publiczna – jedyna instancja*, „Tygodnik Powszechny” z 26 czerwca 2007, s. 8.

⁴³⁸ C.J. Bertrand, *op. cit.*, s. 66–67.

macji, której potrzebują, nie powodując niczyjej krzywdy”⁴³⁹. Sami dziennikarze stosunkowo często przedstawiają się jako reprezentanci „zawodu zaufania publicznego”. Paweł Sarnecki kwalifikuje ten wyróżnik przede wszystkim poprzez powierzenie osobom uprawiającym ten zawód informacji dotyczących życia prywatnego osób z nimi współpracujących. „Stają się one następnie, dla osób z danej grupy zawodowej, tajemnicą zawodową, której prawnie nie mogą ujawniać”. Przypomina też, że zawodom tym społeczeństwo przypisuje na ogół wymóg posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia studiów wyższych, a w toku praktyki zawodowej oczekuje od nich dochowania określonych standardów etycznych oraz takiej cechy, którą można określić mianem humanistycznej wrażliwości. Dalej autor ten zauważa, że do wykształcenia standardów etycznych „najbardziej predestynowane jest samo środowisko zawodowe, że narzucanie tych kanonów z zewnątrz nie bardzo jest możliwe z uwagi na specyfikę norm etycznych w ogóle, różnych przecież i od norm prawnych i od norm moralnych. Bardzo ważną rolę odgrywa tu również tradycja wykonywanego zawodu”⁴⁴⁰.

Standardy wypracowywane dotychczas m.in. w czasie Europejskich Konferencji Ministerialnych dotyczących komunikacji masowej powinny niewątpliwie stanowić punkt odniesienia w kreowaniu regulacji krajowych. Na uwagę w szczególności zasługują uchwały Konferencji w Pradze (7–8 grudnia 1994) i w Salonikach (11–12 grudnia 1997), które zostały poświęcone w szczególności zawodowi dziennikarza. Zauważono tam, że osoby wykonujące ten zawód bez odpowiednich kwalifikacji szkodzą w gruncie rzeczy wizerunkowi środowiska i mogą w rezultacie powodować ograniczenie faktycznej niezależności mediów. Uznano m.in. za konieczne zwalczanie dziennikarstwa naruszającego zasady uczciwej prezentacji faktów i wydarzeń.

Istotne kwestie dla zawodu dziennikarskiego znajdują się również w zaleceniu Komitetu Ministrów, przyjętym w pełnym składzie 3 maja 1996 r., a dotyczącym ochrony dziennikarzy w sytuacji konfliktu. W dokumencie tym podkreślono znaczenie nieskrępowanego działania dziennikarzy w społeczeństwie demokratycznym, jednakże dopuszczono w sytuacji konfliktowej zastosowanie systemu akredytacyjnego. „Akredytacja taka nie może jednak oznaczać całkowitego ograniczenia dziennikarzy w zakresie dostępu do informacji”⁴⁴¹.

⁴³⁹ *Ibidem*, s. 67.

⁴⁴⁰ P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Warszawa 2000, s. 155–157.

⁴⁴¹ Por.: A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych*, *op. cit.*, s. 163–165.

Wskazywano na potrzebę ochrony dziennikarzy (zgodnie z Europejską Konwencją Praw Człowieka) ze względu na wzrastającą liczbę ataków, zaginięć i zabójstw dziennikarzy oraz próby ograniczania ich swobody w wykonywaniu zadań zawodowych.

Z zawartości dokumentów europejskich wynika założenie, że dziennikarze powinni być grupą o szczególnym etosie zawodowym, pielęgnującym niezależność myślenia. Wynika z nich również, że wielość nurtów ideowych i konkurencja między nimi o odbiorców powinna być gwarancją, iż zarówno dziennikarze, jak i właściciele będą dbali o dobrą opinię, a nadużycie zaufania czy pospolite oszustwa dziennikarskie zostaną ujawnione przez konkurencję. Tak zarysowany „obraz świata mediów przedstawia się jako system zawierający samoregulację służącą dobru publicznemu”⁴⁴². W dyskusjach na temat zmiany polskiego prawa medialnego środowiska dziennikarskie wskazują przede wszystkim potrzebę samoregulacji zachowań w wykonywaniu zawodu (co niewątpliwie należy do standardów europejskich), której instrumentami mają być rozmaite instytucje i spisane zasady etyczne. Przykładem takiej instytucji o charakterze „samoregulacyjnym” jest Rada Etyki Mediów, która jednakże w samym środowisku dziennikarskim nie cieszy się spodziewanym autorytetem⁴⁴³.

Na gruncie europejskim należy do wyjątków wkraczanie regulatora w obszar kwestii, związanych bezpośrednio z etyką dziennikarską (lub inaczej: z etyką zawodu dziennikarskiego). Przepisy dotyczące tej materii skupiają się przede wszystkim na standardach programowych⁴⁴⁴.

⁴⁴² Por.: J. Sieńczyłło-Chlabicz, *Granice dozwolonej krytyki działalności osób pełniących funkcje publiczne*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 28–29.

⁴⁴³ Wynikało to z rozmów, jakie przeprowadził tygodnik „Przekrój” w styczniu 2005 r. z redaktorami popularnych gazet i tygodników. Zob.: W. Godzic, *Opinię pilnie sprzedam*, „Świat według Naczelnych”, dodatek do „Przekroju” 2005, nr 6/311.

Grzegorz Gauden przyznał, że w środowisku dziennikarskim brakuje mechanizmów kontroli wewnętrznej: „Rada Etyki wydaje od czasu do czasu jakieś oświadczenie, ale na takim poziomie ogólności, że aż wydaje się truizmem, jeżeli już nie banałem. Nie istnieją dobrze funkcjonujące organizacje dziennikarskie. Potrzeba takiego środowiskowego ruchu czy takich instytucji, które by rzeczywiście wytknęły komuś błędy”. Jerzy Baczyński zauważył: „Trwa dyskusja wokół ustalenia standardów środowiskowych, kodeksów dobrych praktyk (...). Ale to zawsze będzie mało skuteczne, bo rzadko kiedy można na takie niegodne działania nałożyć jakieś sankcje, bo każdy taki kodeks jest dobrowolny”. W sierpniu 2006 r. w redakcji „Rzeczpospolitej” odbyła się dyskusja na temat sytuacji w mediach, w czasie której Magdalena Bajer powiedziała: „Rada Etyki jest właśnie takim ciałem, które ma realizować w jakimś zakresie samoregulację. Jednak robimy to nieskutecznie”. Zob.: relacja z dyskusji redakcyjnej na temat mediów, „Rzeczpospolita” z 21 sierpnia 2006. Rada Etyki Mediów istnieje od 1996 r., liczy 10 członków, wśród których są dziennikarze Polskiego Radia, TVP, Polsatu i PAP. Obecnie trwa IV kadencja REM.

⁴⁴⁴ W RFN kraje związkowe zawarły umowę (Rundfunkstaatsvertrag), która nakłada na nadawców obowiązki dotyczące zarówno standardów programowych, jak i profesjonalnych (np. zasada niezależności, obiektywizmu, podawanie źródeł informacji, oddzielenie informacji od komentarza itd.). Za łamanie tych przepisów organy regulacyjne mogą na nadawców nakładać sankcje. Por.: Departament Strategii i Analiz KRRiT, *Informacja o roli organów regulacyjnych w tworzeniu, przestrzeganiu i ochronie zasad*

Przywoływanym często wzorcem mechanizmu „samoregulacyjnego” jest Międzynarodowy Kodeks Etyki Dziennikarskiej UNESCO z 1983 r. oraz bardziej znany w Polsce zbiór zasad dziennikarskich, obowiązujących w BBC pt. *Vademecum dziennikarstwa*⁴⁴⁵.

Można by w tym miejscu podać i inne przykłady różnorodnych kodeksów, pisanych z myślą o dobrych praktykach, składających się na pojęcie kultury medialnej (w oparciu o takie zasady, jak: obiektywizm, prawda, tolerancja, oddzielenie informacji od komentarza, odpowiedzialność, rzetelność, uczciwość), ale wydaje się, że – jak dotąd – w warunkach polskich zasady te zdecydowanie przegrywają z jednej strony z podziałami politycznymi wewnątrz środowiska dziennikarskiego, a z drugiej strony – z sensacją i newsem, czyli z rynkiem (czytaj: z tabloidem).

Dziennikarze czasem sami przyznają, że nietrudno jest znaleźć przykłady uzasadnionej utraty zaufania czytelników przez wcześniej popularne pisma i gazety⁴⁴⁶. Stąd też na pytanie, czy jest miejsce na etykę w relacjach między światem polityki a mediami, pojawia się odpowiedź: „miejsce jest, ale wciąż puste”⁴⁴⁷. Braki te doktryna wyjaśnia w ten sposób, że dziennikarstwo jest pochodną problemów składających się na współczesny obraz Polski, „odzwierciedla stan moralny zarówno elit, jak i różnych grup społecznych”⁴⁴⁸.

Zaangażowanie w bieżącą walkę polityczną nie pomaga jednak dziennikarzom uczestniczyć w debacie na temat istotnych spraw samego środowiska⁴⁴⁹.

etyki dziennikarskiej oraz standardów profesjonalnych i programowych w dziedzinie radiofonii i telewizji, Warszawa, kwiecień 2006; idem, *Informacja na temat istniejących w Polsce zasad etycznych w dziedzinach wpływających na zawartość mediów*, Warszawa, luty 2006.

⁴⁴⁵ Kodeks ten został wydany w Polsce po raz pierwszy przez fundację Centrum Prasowe dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej w 1989 r. ze wstępem Macieja Ilowieckiego.

⁴⁴⁶ Jerzy Baczyński w przywoływanej wyżej dyskusji przytacza przykład „Tygodnika Solidarność” i „Życia”, redagowanego przez Tomasza Wolka: „Gdyby zastanawiać się nad przyczynami utraty zaufania czy kontaktu z czytelnikami, to trzeba powiedzieć, że w jakimś momencie czytelnicy zwątpili w rzetelność redaktorów, w to, że nie załatwiają jakichś swoich czy też politycznych interesów, ale występują w ich imieniu. To może dotyczyć również tych tytułów, które się prostytuują dla pieniędzy”, *Świat według naczelnych*, Dodatek do „Przekroju”, styczeń 2005, s. 12.

⁴⁴⁷ Por.: L. Pastusiak, *Świat polityki a świat mediów*, [w:] *Współczesne oblicza mediów*, op. cit., s. 13.

⁴⁴⁸ S. Mocek, *Dziennikarze po komunizmie*, Warszawa 2006, s. 95. W lutym 2007 r. Rada Etyki Mediów oceniła największe „grzechy polskich mediów w latach 2005–2006”. Według niej największymi z nich są: manipulacja faktami i tzw. podkręcanie informacji, amatorska lustracja, odmowa publikacji sprostowań. PAP podała, że w 2006 r. do REM napłynęło dużo więcej spraw (347) niż w roku poprzednim (ok. 200).

⁴⁴⁹ Ilustruje to najlepiej przytoczona na łamach „Rzeczpospolitej” wypowiedź J. Sellina, wiceministra kultury i dziedzictwa narodowego: „Proszę ludzi mediów: zaproponujcie nowy projekt [mowa o prawie prasowym – przyp. D.W.]. I cisza. Pytam: czy chcecie, żeby to politycy za was zrobili. Słyszcie: nie!”, J. Murawski, *W mediach koniec zmian*, „Rzeczpospolita” z 3 listopada 2006, s. 5.

W dyskusjach naukowych i publicystyce zwraca się uwagę na nieprzestrzeganie standardów dotyczących kwalifikacji zawodowych (niedostatki w wykształceniu) i etycznych osób wykonujących zawód dziennikarza. Pisał o tym wielokrotnie prawnik Zbigniew Bajka, sugerując wyraźnie potrzebę zmian na tym polu: „W Polsce zawód dziennikarza jest zawodem otwartym. Odmienne niż w wielu krajach Europy, dostęp do dziennikarstwa w Polsce mają ludzie o różnym wykształceniu, ale – co najbardziej istotne – każdy z nich może nazwać się dziennikarzem i być za takiego uznany, kiedy tylko wykonuje coś, co może wyglądać na robotę dziennikarską. (...) Dzisiaj, kiedy jesteśmy w Unii Europejskiej, warto przypomnieć, że w wielu krajach Europy (m.in. we Włoszech, Francji, Belgii, Szwajcarii, Hiszpanii, Luksemburgu, także w Portugalii) dziennikarze, aby pracować w tym zawodzie, wpisani są do specjalnego krajowego rejestru i mają legitymację profesjonalnego żurnalisty (...) Skoro jesteśmy w Unii i dostosowujemy nasze prawo do prawa Unii, niech także prawo dotyczące wykonywania zawodu dziennikarskiego w Polsce będzie takie samo jak w wielu innych krajach Unii”⁴⁵⁰. Wydaje się, że jest to sugestia warta szybkiej realizacji, zwłaszcza w świetle wyroku Sądu Najwyższego dotyczącego sposobu uprawiania przez niektórych dziennikarzy tzw. dziennikarstwa śledczego⁴⁵¹.

W literaturze przypomina się, że otwartość zawodu polega na braku konieczności spełnienia „na wejściu” obowiązkowych warunków wstępnych (najczęściej ściśle określonych kwalifikacji formalnych). Koncepcja otwartości zawodu dziennikarza w Polsce sięga klimatu politycznego lat 1944–1950: chodziło wtedy o eliminację dziennikarzy związanych jeszcze z prasą międzywo-

⁴⁵⁰ Z. Bajka, *Porozmawiajmy o samorządzie dziennikarskim*, www.wirtualnemedi.pl 7 grudnia 2006; także J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich* (i podane tam dokumenty europejskie), [w:] *Polskie media...*, op. cit., s. 48–50; T. Sańpruch, *Siedem grzechów głównych dziennikarza*, „Integracja Europejska” z 12 stycznia 2007, m.in. konfrontując je z kodeksem etyki dziennikarzy, wymienia: nierzetelność, stronniczość, manipulację, brak taktu, gwiazdowanie/niedostępność, chciwość, arogancję. Należy w tym kontekście odnotować propozycje Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, zmierzające do certyfikowania zawodu w związku z zapowiadzianym projektem nowego prawa prasowego. Zob.: D. Kołakowska, *Dziennikarze do selekcji*, „Newsweek” 2007, nr 6.

⁴⁵¹ H. Kowalik, *Znieważona wolność słowa*, „Przegląd” z 18 czerwca 2007; artykuł ten poinformował o przegraniu w Sądzie Najwyższym procesu przez dwoje dziennikarzy „śledczych” – M. Solecką i A. Stankiewiczą z „Rzeczpospolitej”, którzy w 2003 r. byli autorami cyklu publikacji *Leki za miliony dolarów*, skierowanych przeciwko działalności W. Deszczyńskiego, wysokiego urzędnika w Ministerstwie Zdrowia, kierowanego wówczas przez M. Łapińskiego. W uzasadnieniu wyroku Sąd m.in. stwierdził, że artykuł powstał nie w obronie interesu społecznego, lecz w interesie amerykańskiego koncernu farmaceutycznego, czyli zarzuty stawiane w prasie poszkodowanemu nie były ani rzetelne, ani dobrze sprawdzone. Wcześniej podobnymi zarzutami dziennikarze ci obdarzyli A. Naumana i też przegrali wytoczony przez niego proces. Za zaskarżone publikacje dziennikarze „Rzeczpospolitej” zebrali liczne pochwały i nagrody środowiskowe, w tym Główną Nagrodę Wolności Słowa, przyznaną przez SDP i I nagrodę w konkursie „Tylko ryba nie bierze” (przyznaną przez Fundację im. Batorego i Helsińską Fundację Praw Człowieka). Po ogłoszeniu wyroku wszystkie te instytucje na ten temat zamilkły.

jenną. Warto przypomnieć, że zawód dziennikarza miał w Polsce międzywojennej charakter syndykalistyczny, w oparciu o wymagane prawem kwalifikacje i aplikację dziennikarską⁴⁵². W obecnym stanie prawnym w Rzeczypospolitej nie istnieje zawód dziennikarza, ponieważ, zgodnie z art. 7 prawa prasowego, dziennikarzem jest pracownik jednostki prasowej lub osoba działająca na rzecz i z upoważnienia redakcji. Taki stan prawny pozwala na obniżenie wymagań odnoszących się do kwalifikacji i standardów w praktyce wykonywania zawodu.

Bogdan Michalski uważa, że jednym z następstw prywatyzacji prasy jest „nowa forma zakamuflowanej cenzury poprzez zatrudnienie. Jest to neocenzura socjalna, „która wynika ze słabości systemu prawnego, pozwalającego na ubezwłasnowolnienie dziennikarzy. Dalej teoretyk ten uważa, że wolność prasy bez odpowiedniego zabezpieczenia prawnego wykonujących ten zawód jest jedynie wolnością prasy dla jej właścicieli, którzy w ramach redakcji mogą używać technik i metod wypracowanych przez cenzurę klasyczną, czyli prewencyjną i represyjną⁴⁵³. Taki stan rzeczy wywołuje wśród dziennikarzy silną autocenzurę, co ze społecznego punktu widzenia jest „zjawiskiem wysoce niebezpiecznym”.

Przyczyny nieustannie powtarzanego konfliktu wokół modelu dziennikarstwa niezależnego są wielorakie. Niektóre z nich mają źródło w niedostatkach kultury medialnej, kształtowanej w warunkach polskich przez nadmierne włączanie się mediów w bieżącą walkę polityczną oraz w mechanizm sprawowania władzy zamiast jej kontrolowania⁴⁵⁴. W środowiskach dziennikarskich nie ujawniła się dotychczas tendencja, którą można by określić mianem „minimum woli współpracy” na rzecz złagodzenia przejawu koniunkturalizmu, nie wyłączając wpisywania się w machinę ostrej walki politycznej. Podziały odbijają się również w strukturach organizacyjnych, reprezentujących interesy tego środowiska. Najstarszą

⁴⁵² Por. B. Michalski, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998, s. 31–32.

⁴⁵³ *Ibidem*, s. 30.

⁴⁵⁴ Przykładem tego są np. przypadki wzywania w ostatnim czasie dziennikarzy przez prokuratury oraz ABW do składania zeznań w sprawach, które były przedmiotem ich publikacji. Przeciwno takim praktykom zaprotestowało 23 kwietnia 2007 r. XV Walne Zgromadzenie Izby Wydawców Prasy. Zgodnie z prawem prasowym, dziennikarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy danych pozwalających na identyfikację źródeł informacji; k.p.k. natomiast przewiduje, że dziennikarz wezwany do złożenia zeznań w charakterze świadka w postępowaniu karnym może być zwolniony od zachowania tajemnicy dziennikarskiej, jeśli okoliczność, na którą ma zeznawać, nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Decyzję w tym zakresie podejmuje sąd, prokurator nie ma w takich przypadkach żadnych samodzielnych kompetencji. Zgodnie z prawem, naruszanie tajemnicy dziennikarskiej i nakłanianie do takiego naruszenia jest niedopuszczalne. Zgromadzenie Izby Wydawców Prasy uznało, że próby wyciągania od dziennikarzy informacji, które nie znalazły się w publikacjach, można uznać za powrót do nagannego zjawiska werbunku informatorów. Zob.: *Dziennikarze mają prawo do tajemnic*, „Puls Biznesu” z 25 kwietnia 2007, s. 2.

z nich, funkcjonującą dzisiaj jest Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, które powstało w 1951 r. i grupuje ok. 2500 członków. Do 1982 r. było jedyną organizacją dziennikarską w Polsce⁴⁵⁵. Uważane jest za najbardziej opiniotwórczą organizację środowiskową. W 1982 r. powstało Stowarzyszenie Dziennikarzy RP, zrzeszające ok. 7 tys. członków. W 1991 r. utworzono również Katolickie Stowarzyszenie Dziennikarzy, liczące ok. 500 członków. W obliczu tych podziałów w 1993 r. została powołana do życia kolejna struktura – Syndykat Dziennikarzy Polskich, założony z inicjatywy wszystkich stowarzyszeń (w sposób formalny reprezentuje 1400 członków).

Trudno zaprzeczyć temu, że środowisko dziennikarskie jest dziś w Polsce ostro podzielone, i to nie tylko organizacyjnie⁴⁵⁶. Osią tego podziału jest stosunek do przeszłości⁴⁵⁷, a w obecnych uwarunkowaniach – stosunek do rządów PiS. Nie ulega wątpliwości, że np. w mediach publicznych można natrafić na zachowania, można dające się określić mianem „występowania w roli sług nowej władzy”, tak bardzo przez tych samych ludzi krytykowanego w ostatnich latach⁴⁵⁸. W ten sposób dotykamy zagadnienia stronnictwa, która – zdaniem B. McNaira – ma w dziennikarstwie „kluczowe znaczenie polityczne”⁴⁵⁹.

Jest rzeczą znaną, że porachunki w świecie dziennikarskim dokonywane są wprawdzie z inicjatywy i za przyzwoleniem polityków, ale – co charakterystyczne – przede wszystkim rękoma samych dziennikarzy (za czystkami personalnymi w TVP SA i w PR SA w 2006 r., łącznie z zachowaniami dyskryminacyjnymi⁴⁶⁰ stały „dziennikarskie” nazwiska – B. Wildstein i K. Czabański⁴⁶¹).

⁴⁵⁵ Stowarzyszenie to zajęło miejsce założonego w 1931 r. Związku Dziennikarzy RP, zastąpionego organizacyjnie w 1944 r. Związkiem Zawodowym Dziennikarzy RP. W latach 1981–1989 działał w konspiracji. Więcej na ten temat: J. Hajdasz, *Stowarzyszenia dziennikarskie a organizacje pożytku publicznego*, „Studia Medioznawcze” 2005, nr 1.

⁴⁵⁶ W czasie debaty w SDP w październiku 2006 r. prezes K. Mokrosińska stwierdziła wręcz, że „»trwa wojna« i »wyrzynanie gardeł«, co może doprowadzić do spadku zaufania do mediów”. K. Mokrosińska, *Środowisko dziennikarskie jest ostro podzielone*, www.wirtualnemedial.pl (20 października 2006).

⁴⁵⁷ Podziały te znajdują również wyraz w strukturach organizujących środowiska medialne.

⁴⁵⁸ Wojciech Sadurski w jednej ze swych wypowiedzi publicystycznych zauważył, że w przeciwieństwie do brytyjskiego BBC, włoskiego RAI czy amerykańskiego PBS, które wyznaczają standardy rzetelności i obiektywizmu, nasze media publiczne „stały się bardziej stronnice i nierzetelne niż media prywatne”. W. Sadurski, *Komu potrzebna wolna prasa*, „Gazeta Wyborcza” z 15 grudnia 2006, s. 24. Por. także: J. Blumer, M. Gurevitch, *The Crisis of Public Communication*, London 1995, s. 27–31.

⁴⁵⁹ Por. B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1995, s. 33.

⁴⁶⁰ Mam tu na myśli drastyczne wypowiedzi członka zarządu PR SA J. Targalskiego, który redukcję zatrudnienia w Polskim Radiu wyjaśniał w sposób gorszący opinię publiczną.

⁴⁶¹ Por.: *Nauczanie obiektywizmu*, „Press”, listopad 2006, s. 46.

Janusz Reykowski wpisuje te postawy w projekt polityczny, określany „IV RP” i polegający na masowej wymianie elit⁴⁶². Jacek Kurczewski nazywa to walką pokoleń i ilustruje przykładem konfliktu między „Gazetą Wyborczą” a „Dziennikiem”⁴⁶³.

Inaczej ten spór postrzega Bronisław Łagowski, nazywając go „katolicką walką pokoleń, koterii i frakcji”, która prowadzona jest z „niebywałą agresywnością, napastliwością, skłonnością do deptania godności przeciwnika”⁴⁶⁴. Wypowiadając się na temat bieżących wydarzeń politycznych, przywołuje postać sykofanta rodem ze starożytnej Grecji – jawnego donosiciela, oszczercy. Filozof dodaje, że „w europejskich demokracjach rola sykofantów rośnie w ostatnim czasie. To są ludzie wiecznie szukający przekrętów, przestępstw, niemoralności. U nas ich rola wręcz rozkwita, bo ich narzędziem są media, zwłaszcza telewizja”⁴⁶⁵.

Jeszcze inaczej podchodzi do tego zjawiska Teresa Torańska, która określa je wojną między dziennikarzami a agitatorami: „Agitator – skrótowo – to człowiek, który postawił sobie zadanie (lub jemu postawiono), by innych przekonać lub zjednać do jakichś idei, spraw, partii. Dziennikarz zaś jest od opisywania, komentowania i tłumaczenia rzeczywistości. Dziennikarz ma poglądy, agitator – rację. Jedynie słuszną. Dziennikarz szuka prawdy, próbuje się do niej zbliżyć. (...) Agitator wie wszystko najlepiej. (...) Dziennikarze w wojnie z agitatorami przegrywali od początku naszej wolności”⁴⁶⁶.

Skutki czystek personalnych, dokonywanych po wyborach 2005 r. w mediach publicznych, a w szczególności w Polskim Radiu, zrodziły w śro-

⁴⁶² J. Reykowski pisze m.in.: „Realizacja tego projektu leży w interesie szerokiej kategorii ludzi, którzy dotychczas (a więc w III Rzeczypospolitej) nie mogli lub nie umieli realizować swoich ambicji życiowych. (...) Trzeba przyznać, że polityka ta przynosi młodym ludziom rzeczywiste korzyści, czego dowodem są nowe nominacje ministerialne, nowe twarze telewizji publicznej, nowe nazwiska na łamach prasy itp.”, J. Reykowski, *Masowa wymiana elit*, „Przegląd” 2007, nr 3, s. 33.

⁴⁶³ W wywiadzie udzielonym „Polityce” 2007, nr 4, s. 31 mówi: „wyraźnie dostrzegam skok młodego pokolenia po to, by dosiąść wierzchowca i galopować”. „Press” z lutego 2007 informował o wojnie „Dziennika” z „Rzeczpospolitą”.

⁴⁶⁴ B. Łagowski komentował w ten sposób ataki medialne na arcybiskupa Wielgusa, w których pierwszoplanową rolę odegrali katolicycy publicyści. „Rolę moralistów, uzdrowicieli Kościoła przejęli hipokryci, pokrywający swój brak wychowania i swoje karierowiczostwo wzniośle brzmiącymi i doskonalnie pustymi frazesami; brutalność języka występuje u nich razem z patosem »prawdy«, »pamięci«, »chrześcijańskiego miłosierdzia«, »Kłbowisko zmij, »Przegląd” 2007, nr 3, s. 17.

⁴⁶⁵ W tej metodzie jest szaleństwo, „Polityka” 2007, nr 6, s. 31.

⁴⁶⁶ T. Torańska, *Zdurniałam*, „Press” 2006, nr 12, s. 32–35. Piotr Kowalski pisze: „media stały się narzędziem intryg i walki politycznej prowadzonej między różnymi koteriami politycznymi, także pomiędzy tymi partiami, które sprawują obecnie władzę państwową. W tej walce, w swej istocie niszczącej państwo, używa się coraz bardziej brudnych metod”, *idem*, *Demokracja i media*, www.racjonalista.pl/kk.php/s.5092 (20 kwietnia 2006).

dowisku dziennikarskim nową nazwę na oznaczenie formacji politycznej, wprowadzonej zwłaszcza do Informacyjnej Agencji Radiowej przez zwolenników PiS. Chodzi mianowicie o „pokemonów”. Nazwa ta została zapewne wymyślona w nawiązaniu do grupy „pampersów” z TVP, kreującej linię polityczną i programową telewizji w okresie zarządzania nią przez Wiesława Walendziaka⁴⁶⁷.

Na tle atmosfery konfliktu wewnątrz środowiska dziennikarskiego zaskakiwać mogą wyniki badania przeprowadzonego przez instytut GfK w 19 krajach (w państwach Europy, w Rosji, Turcji oraz w USA), z którego wynikało m.in., że Polacy „zdecydowanie bardziej od innych narodów ufają dziennikarzom. Podczas gdy w największych krajach zachodniej Europy żurnalistom ufa średnio co trzeci badany (33%), to w Polsce zaufanie jest niemal dwa razy większe (61%). Najmniejsze zaufanie do dziennikarzy mają Brytyjczycy (20%), Włosi (26%) oraz Szwedzi (30%)”⁴⁶⁸.

Medioznawca Wiesław Godzic uważa to za konsekwencję „jednego z najbardziej spektakularnych sukcesów transformacji: wprowadzenia wolności słowa. W społeczeństwie wciąż widać entuzjazm wywołany zniesieniem cenzury i stąd duże zaufanie do dziennikarzy”. Podkreśla ponadto, że w naszym kraju media są uważane za reprezentantów społeczeństwa, a w dodatku „w naturalny sposób zyskują na fatalnych notowaniach polityków, bo te profesje są w Polsce postrzegane jako antagonistyczne. Starając się spełnić oczekiwania społeczne, nasi dziennikarze wchodzą w wiele ról: trybunów ludowych, nauczycieli, ekspertów, a czasem błaznów. Niestety, kuleje rola chłodnych dostarczycieli informacji i komentatorów”⁴⁶⁹.

Problem niewątpliwie leży również w tym, że w Polsce trwa z jednej strony nieustanna walka o zyski i o miejsce na rynku, co w wolnej gospodarce rynkowej nie jest niczym osobliwym (na szczęście pojawiły się w prasie polskiej pierwsze odruchy krytyki nieetycznego zachowania się samych dziennikarzy w pogoni za zyskiem)⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Według komentarzy prasowych, „pokemony” charakteryzują się prawicowymi poglądami politycznymi, wspieraniem PiS w kampanii wyborczej oraz brakiem doświadczenia dziennikarskiego. „Pokemony nie znają się na robocie radiowca, nie potrafią napisać poprawnie depeszy. Ich materiały są nieobiektywne i zawsze zgodne z wolą rządzących”. Zob.: K. Kowalczyk, *Pokemony wchodzą na antenę*, „Dziennik Łódzki” z 20 lipca 2007, s. 15. Z doniesień prasowych jednakże wynika, że grupa ta jest kierowana przez Rafała Brzeskiego, którego trudno by zaliczyć do grupy wiekowej, kojarzonej z niedojrzałością pokemonów. To on wyznacza im zadania i osobiście poprawia materiały, przygotowane przez nowicjuszy.

⁴⁶⁸ A. Stankiewicz, *Nie wierzymy politykom i menadżerom*, „Rzeczpospolita” z 8 sierpnia 2006, s. 3.

⁴⁶⁹ W. Godzic przewiduje, że w perspektywie kilku lat zaufanie do dziennikarzy będzie spadać. „Pojawią się skandale podważające obiektywizm i uczciwość żurnalistów. Tak się też stało na Zachodzie”, [komentarz do:] A. Stankiewicz, *Nie wierzymy politykom i menadżerom...*

⁴⁷⁰ Na przykład M. Bierzyński, *Fakt – tego jeszcze nie było*, „Rzeczpospolita” z 2 lipca 2007, s. 8, gdzie autor w ostrych słowach zwraca uwagę na praktyki, wprowadzane na rynek prasowy w Polsce przez

Z drugiej jednak strony narasta przy tym przekonanie, że dziennikarze zbyt często bezpośrednio uczestniczą w bieżących konfliktach politycznych, przy czym pogląd taki jest podzielany również przez przedstawicieli samego środowiska. W krytycznych analizach na ten temat wypowiedzany jest sąd, że publicyści w większości „zamiast analizować zaostrażającą się walkę polityczną, angażują się w nią”⁴⁷¹, stając się po części aktorami w tej grze, posiadającymi w niej „własne interesy i żądania polityczne”⁴⁷².

Należy sądzić, że takie postawy nasilają dodatkowo pole i tak już ostrego konfliktu⁴⁷³.

Zastanowienia w tym kontekście wymaga również zjawisko politycznej aktywności Radia Maryja – nadawcy społecznego, który wymyka się (ku akceptacji niektórych środowisk politycznych) obowiązującym regułom prawnym. Dzięki przekazowi satelitarnemu Radio Maryja dociera do obu Ameryk i na obszary byłego ZSRR. Techniki wywierania wpływu przez tego nadawcę opierają się na radykalno-konserwatywnym postrzeganiu rzeczywistości społecznej oraz na odwoływaniu się do niskich emocji, które pozwalają następnie słuchaczy spektakularnie mobilizować „przeciw”.

gazetę „Fakt”. Pisz tam m.in., że strategia „Faktu” polega na masowym, zaplanowanym i zorganizowanym okłamywaniu czytelników, realizowanym z szokującym cynizmem. „Jednak świadome, celowe i traktowane jako element długofalowej strategii budowania popularności, oparte na zmyślonych materiałach teksty redakcyjne są na polskim rynku absolutną nowością (...) Jakże to smutne. Smutne, bo podważa podstawowe wartości wspólne dla całej branży. Smutne, bo oszukuje się własnych klientów. Smutne, bo to dowód pogardy dla »człowieka prostego«, który stanowi zdecydowaną większość czytelników tej gazety”.

⁴⁷¹ T. Lis, *Potępienie małego rozumu*, „Dziennik” z 11 września 2006, s. 28. *Idem*, *Kłóćmy się!*, „Press” listopad 2006, s. 40 i n. Klimat w środowisku dziennikarskim znakomicie ilustruje rozmowa T. Lisa z B. Wildsteinem, *Zimna wojna mediów*, „Newsweek” 2006, nr 44, s. 14, gdzie czytamy m.in.: „Dlaczego dziennikarze czują się dziś zmuszeni do opowiedzenia się po jednej ze stron konfliktu politycznego”, a także: „ci, którzy w prezencje od władzy wzięli media, mówią, że zagwarantują ich niezależność od władzy”. Padają również nowe znaczenia starych skrótów, np.: TPPR – Towarzystwo Pisowsko-Prorządowych Redaktorów (T. Lis) i PZPR – Publicyści Zjednoczeni Pogardą dla Rządu (B. Wildstein).

⁴⁷² W. Schulz, *op. cit.*, s. 130.

⁴⁷³ Magdalena Szpunar twierdzi, że znaczna „część dziennikarzy nie odróżnia (świadomie bądź też nie) komentarza od informacji, przekonani o niezwyklej misji swego zawodu posługują się nierzadko kłamstwem, obrazą czy zniesławieniem. Informacje są formułowane w ten sposób, by mogły uderzyć z maksymalną siłą i mogły natychmiast zniknąć”, M. Szpunar, *Takie widzi świata koto... jakże telewizyjnymi zakreśla oczy – w teatrze życia politycznego*, [w:] *Media a polityka*, red. M. Szpunar, Rzeszów 2007, s. 118. Ilustracją tych stwierdzeń jest chociażby poruszający tekst Bertolda Kittela, dziennikarza „Rzeczpospolitej”, jaki umieścił w serwisie społecznościowym GoldenLine.pl. Napisał tam m.in.: „Dziś pytam siebie, gdzie są nasze ideały. Dlaczego dziennikarstwo stało się zawodem prostytutki władzy? (...) Dlaczego nie mówimy głośno o wstrzymywaniu materiałów, manipulowaniu, przewalaniu tekstów, o promowaniu uzależnionych miernot? (...) Patrzę na łamanie kręgosłupów świetnych reporterów. W gazetach, w telewizji, w radiu”, cyt. za: A. Wojciechowska, A. Grabarczyk, *»Rzeczpospolita« oskarżona. Znany dziennikarz śledczy zarzuca kierownictwu swojej gazety bratanie się z władzą i mafią*, „Dziennik” z 3 lipca 2007, s. 4. Dwa dni później B. Kittel odszedł z „Rzeczpospolitej”.

Słuchaczami Radia Maryja są ludzie rozczarowani przemianami po 1989 r., emeryci i renciści, bezrobotni, ubodzy – mający poczucie niesprawiedliwości swego losu i poczucie wykluczenia z procesów cywilizacyjnych zachodzących w Polsce.

W analizie poświęconej zjawiskom populizmu i eurosceptycyzmu Karol Kostrzębski zauważa, że rozgłośnia ta szybko „awansowała do roli znaczącego podmiotu politycznego i wielostronnego zaplecza dla obozu ultraprawy w Polsce”⁴⁷⁴.

Należy jednak podkreślić, że Radio Maryja od początku istnienia ko rzystało ze skutecznej „opieki” polityków, którzy dbali o zachowanie przez radio przywilejów niedostępnych dla innych podmiotów medialnych⁴⁷⁵. Do sporów wokół Radia Maryja dochodziło w tym gronie jedynie w przypadkach naruszenia indywidualnych interesów (reakcja L. Wałęsy na zarzuty stawiane mu przez K. Wyszkwoskiego w audycji poświęconej lustracji⁴⁷⁶) lub poglądów w konkretnej sprawie (różnica stanowisk między

⁴⁷⁴ K. Kostrzębski, *Przeciwko wspólnej Europie: populizm, eurosceptycyzm i skrajna prawica w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – analiza porównawcza*, „Studia politologiczne” 2005, vol. 9, s. 275.

⁴⁷⁵ Stefan Frankiewicz napisał o takich politykach, że ich obecność na scenie publicznej służyła „demonstrowaniu czolobitności wobec hierarchii i manifestowaniu w świetle jupiterów własnej pobożności”. Ich model obecności w polityce polega na „zideologizowanym podejściu do religii traktowanej jako miecz na niewiernych, czyli – politycznych i ideowych przeciwników”, *Polski Kościół ma kłopot z demokracją*, „Gazeta Wyborcza” z 10–11 marca 2007, s. 13.

⁴⁷⁶ Zob. „Aneks”.

Działalność Radia Maryja wzięła również w obronę na łamach „Rzeczpospolitej” biskup Adam Lepa, polemizując z upowszechnianym przez media „rzekomym zagrożeniem demokracji”. System medialny po 1989 r. nazwał „oligarchicznym”, „antydemokratycznym”, który przejawia się w monopolu orientacji liberalnej i lewicowej. Twierdząc, że to właśnie kościół powinien ukazywać współczesnemu człowiekowi autentyczną wizję demokracji, uzasadnił swoje stanowisko w sposób następujący: „W systemie demokratycznym decydującą rolę odgrywa wolność wypowiedzi oraz nieskrępowana możliwość powoływania tzw. alternatywnych źródeł informacji. Dlatego jednym z głównych kryteriów systemu demokratycznego w mediach jest ich rzeczywisty pluralizm. Tymczasem wielu polskich „bojowników o demokrację” dawało publiczny wyraz postawie antydemokratycznej, a nawet pogardzie dla mediów, które nie mieściły się w obowiązującej poprawności politycznej (choćby Radio Maryja). Dlatego „stawanie w obronie demokracji” w zestawieniu z tymi faktami jest, łagodnie mówiąc, hipokryzją i obrazą myślącego społeczeństwa, które ma pamięć i poczucie uczciwości”. Należy dodać, że biskup Adam Lepa wykląda w Instytucie Edukacji Medialnej i Dziennikarstwa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Podobny pogląd na temat Radia Maryja wypowiedział w Doylestown w USA („amerykańska Częstochowa”) biskup świdnicki Ignacy Dec. W homilii skierowanej do Polaków z Kanady i USA powiedział, że „Radio Maryja i Telewizja Trwam to dar od Boga”, www.wirtualnemedial.pl z 2 lipca 2007). Analiza tych wypowiedzi świadczy o tym, że w gruncie rzeczy część hierarchii kościelnej wspiera tendencje autorytarne, jakie pojawiły się po wyborach 2005 r. w praktyce sprawowania władzy. 25 sierpnia 2007 r. w czasie spotkania Rady Stałej Episkopatu i biskupów diecezjalnych w sprawie Radia Maryja zabrał głos kardynał Stanisław Dziwisz. W swoim wystąpieniu zaproponował wydanie listu do generała zakonu redemptorystów o. Josepha Tobina, w którym znalazłby się wniosek ustanowienia nowego zarządu Radia Maryja i Telewizji Trwam, przez co rozumiał odwołanie o. Tadeusza Rydzka ze stanowiska dyrektora radia. Po tym wystąpieniu w obronie radia stanęli m.in. biskup kaliski Stanisław Napierała, drohiczyński Antoni Dydycz, abp Sławoj L. Głódź, szefujący Zespołowi Duszpasterskiej Troski o Radio Maryja. Kardynał Dziwisza poparli m.in. abp Kazimierz Nycz, kardynał Józef

środkami skupionymi wokół Radia Maryja a prezydentem RP Lechem Kaczyńskim na nominację arcybiskupa Wielgusa). Powszechnie uważa się, że rozgłoszenia ta wywarła znaczący wpływ na wyniki wyborów w 2005 r., wspierając PiS i Lecha Kaczyńskiego. Nie ulega również wątpliwości, że za polityczne wsparcie w kampaniach wyborczych wystawia również brutalne rachunki polityczne⁴⁷⁷.

Zmiana politycznego charakteru koalicji rządowej (z centrolewicowej na radykalnopravicową) po wyborach z 2005 r. wywołała dyskusję wokół różnorodnych kwestii dotyczących środowisk medialnych. Na porządku dziennym stała kwestia lustracji dziennikarzy, wpływów służb specjalnych na media, politycznej czystki w mediach publicznych i sporów wokół angażowania się niektórych dziennikarzy w kreowanie bieżących wydarzeń politycznych⁴⁷⁸. Klimat dyskusji wokół problemów środowisk medialnych podgrzała wspomniana już Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji z 29 grudnia 2005 r. (Dz.U. nr 267, poz. 2258), która próbowała wyposażać KRRiT – czyli organ administracji publicznej – w kompetencje z zakresu etyki dziennikarskiej.

Wywołało to ostre reakcje wielu środowisk dziennikarskich i stało się przyczyną szerszej krytyki na temat wkraczania polityków (PiS, Samoobrony i LPR) w strefę wolności mediów⁴⁷⁹. W dyskusji kojarzono tę decyzję z powrotem państwowej cenzury. Tak najczęściej interpretowano zapowiedź prezesa PiS odnoszącą się do udzielenia „pomocy dla dziennikarzy w korzystaniu z wolności słowa”. Opierano się również na następującej wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego: „W Polsce tak naprawdę wolnych mediów nie ma. Jest pewien układ i dziennikarze, których pozycja jest bardzo trudna”⁴⁸⁰.

W wypowiedziach Jarosława Kaczyńskiego pojawił się pomysł stworzenia Narodowego Instytutu Monitorowania Mediów. „To on ma poka-

Glemp, biskupi Tadeusz Gocłowski i Józef Życiński. O treści wystąpienia kardynała Dziwisza informowały „Tygodnik Powszechny” oraz „Rzeczpospolita” i „Gazeta Wyborcza” z 4 września 2007 r.

⁴⁷⁷ Najlepszym tego dowodem była reakcja dyrektora o. Tadeusza Rydzyka na spotkanie Marii Kaczyńskiej z kobietami z okazji 8 marca w 2007 r. Według ostatnich danych, popularność Radia Maryja spada, co tłumaczone jest nie tylko radykalizmem ojca Rydzyka, ale również tym, że absolwenci jego uczelni medialnej Wyższej Szkoły Społecznej i Medialnej w Toruniu zatrudniani są dziś przez media publiczne. W ten sposób to, co do niedawna było obecne tylko w Radiu Maryja, dziś przenosi się na teren mediów publicznych.

⁴⁷⁸ Por.: K. Mokrosińska, *List otwarty do dziennikarzy*, „Rzeczpospolita” z 6 października 2006, s. 8; *Insynuokracja*, z Tomaszem Lisem rozmawia Piotr Najsztub, „Przekrój” 2006, nr 40, s. 12–13.

⁴⁷⁹ Zob.: *Partyjne poprawianie wolności*, „Rzeczpospolita” z 7 marca 2006, s. 5.

⁴⁸⁰ Por.: W. Maziariski, *Media na cenzurowanym*, „Newsweek” 2006, nr 9, s. 16; P. Zaremba, *Wojna piętnastoletnia*, „Newsweek” 2006, nr 9, s. 20.

zać publiczności, kto stoi za gazetami, stacjami radiowymi i telewizyjnymi, jaka jest ich struktura właścicielska i polityczne sympatie, także jak wyglądają biografie poszczególnych dziennikarzy⁴⁸¹.

Na Kongresie PiS w czerwcu 2006 r. polityk ten zarzucił mediom, że tworzą nieprawdziwy obraz Polski. Wkrótce po tym wydarzeniu PiS powrócił w Sejmie do pomysłu powołania kolejnej komisji śledczej, która by miała zbadać „naruszania wolności słowa, mediów i dziennikarzy oraz prawa społeczeństwa do rzetelnej informacji w latach 1990–2006”. Pojawiły się propozycje postulujące wprowadzenie lustracji, w tym lustracji majątkowej dziennikarzy „sejmowych”, czyli tych, którzy zajmują się ustawami. Wszystkie te wydarzenia wywołały nową falę dyskusji na temat etyki dziennikarskiej i granic wolności słowa.

Idące w tym kierunku zmiany prawa przez polityków PiS znalazły zresztą swoich krzewicieli. Współtwórca zgłoszonego w kampanii wyborczej 2005 r. projektu konstytucji PiS Artur Wołek posłużył się następującą tezą: „W Polsce nie ma zagrożenia dla wolności słowa, za sprawą polityków PiS rozpoczęła się dyskusja nad jej granicami. Pierwszy raz od zniesienia cenzury ktoś z głównego nurtu życia publicznego powiedział, że nie wszystko wolno. Święte, a raczej ślepe oburzenie opiniotwórczych dziennikarzy pokazuje, jak bardzo ta dyskusja jest potrzebna i jak bardzo jesteśmy na nią nieprzygotowani”⁴⁸².

Zabierając polemicznie w tej debacie głos Roman Graczyk stwierdził, że „jedyne, czego można wymagać w planie życia publicznego, to pluralizm mediów. Pluralizm nie zagwarantuje wprawdzie, że w każdej gazecie opublikowany zostanie każdy pogląd, ale sprawi, że pogląd niechciany w jednej redakcji zostanie ujawniony na innych łamach. O pluralizm warto zabiegać, bo jest taka właściwość życia publicznego, która przynosi korzyści i opinii publicznej, i dziennikarzom, którzy nie mieszczą się w granicach jakiejś opcji ideowo-politycznej. Gdyby więc Jarosław Kaczyński i jego partia zabiegali o pluralizm, to w tym kontekście słowa prezesa PiS-u o braku wolnych mediów brzmiałyby inaczej”.

Dalej R. Graczyk podaje następującą definicję: „Wolność mediów to w szczególności zdolność do publikowania informacji i opinii sprzecznych z interesami możliwych tego świata (...) publikowania informacji i opinii sprzecznych z interesami wszelkiego typu niejawnych układów. Media nie są fragmentem wydziału propagandy ani partii rządzącej, ani opozycyjnej,

⁴⁸¹ *Ibidem*, s. 23. Do tej pory zamiar ten nie został zrealizowany.

⁴⁸² A. Wołek, *PiS nie zagraża wolności słowa*, „Gazeta Wyborcza” z 19 kwietnia 2006, s. 22. W podtytule zamieszczono następujące zdanie: „Czwarta władza w III RP może nie była absolutna, ale z łatwością kontrolowała władzę wykonawczą, sama nie podlegając kontroli”.

ani Kościoła, ani biznesu, ani mafii. Krótko mówiąc, wolność jest wtedy, kiedy nikt poza dysponentami danego medium nie decyduje o jego zawartości”⁴⁸³.

Trudno odmówić racji argumentom podanym przez R. Graczyka. Nie można przecież wykluczyć sytuacji, że w imię ochrony własnych interesów, politycy decydujący w parlamencie o kształcie nowego prawa medialnego, skłonni by byli raczej do wprowadzenia ograniczeń, służących ich celom (czyli różnym pośrednim formom ograniczeń i kontroli), niż rozwijaniu praktycznego zakresu wolności mediów, co potwierdzają najnowsze doświadczenia polityczne⁴⁸⁴.

W publikacjach prasowych pojawiły się również komentarze wskazujące, że po raz pierwszy ekipa rządząca „nie przejmuje się opiniami mediów”, ponieważ „jest w korzystniejszej sytuacji niż rząd SLD, który był krytykowany niemal przez wszystkie media. Dziś dziennikarzy dzieli stosunek do władzy. Część środowiska jest przychylna rządzącym i stara się tłumaczyć ich decyzje. SLD mogło liczyć tylko na »Trybunę«”⁴⁸⁵.

Doświadczenia te wskazują, że podziały polityczne wewnątrz środowiska dziennikarskiego w szczególnie sposób zaostrzają przebieg sporów polityczno-ideowych, ponieważ – mając bezpośredni wpływ na zawartość przekazu – nadają oni częstokroć konfliktom politycznym kierunek i siłę, nadając swojej wizji polityki charakter racji o szerszym wymiarze społecznym. W ten sposób z roli pośrednika w przekazywaniu opinii i informacji przemieniają się w samodzielny podmiot polityczny, a skutki ta-

⁴⁸³ R. Graczyk, *Nie ufać i nie kontrolować*, „Tygodnik Powszechny” 2006, nr 10, s. 5. Autor zauważa, że „Kaczyński myli się nie tylko co do terapii, ale i co do diagnozy. Wolność mediów nie polega na tym, że dziennikarze są niezależni od swojego naczelnego, tylko na tym, że mogą sobie pójść do innego”, *ibidem*.

⁴⁸⁴ W kontekście tym warto przytoczyć wypowiedź Przemysława Gosiewskiego (PiS), odnoszącą się do „udoskonalania wolności mediów”, która została odczytana jako zapowiedź wprowadzenia ograniczeń, a nawet cenzury. W połowie stycznia 2007 r. „Newsweek” podał informację o przygotowywaniu przez PiS zmian w prawie prasowym, które wprowadzałyby ekspresowe wyroki dla dziennikarzy za zniesławienie. Według tej propozycji, wyroki miałyby zapadać w ciągu dwóch, trzech tygodni, a nawet zaraz. W klimacie dyskusji na temat mediów, a w szczególności zlikwidowanych WSI i bezprawnego istnienia agentury w mediach, zaskoczenie wywołała wypowiedź koordynatora ds. służb specjalnych Zbigniewa Wassermana w radiu Tok FM 6 lutego 2007 r., który ujawnił, że praktyki tego typu z przeszłości będą nadal stosowane przez rząd PiS, ponieważ on sam „wydaje w imieniu premiera zgodę na to, by służby mogły współpracować z określonym dziennikarzem”. Por.: „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2007, s. 1, 2, 4. Por.: M. Głowiński, *Dramat języka – uwagi o mowie publicznej IV RP*, „Gazeta Wyborcza” z 25–26 listopada 2006, s. 17. Na ten temat również: Stanowisko Izby Wydawców Prasy w sprawie konieczności nowelizacji obowiązujących przepisów prawa dotyczącej zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie i zniewagę z 31 października 2006; także: A. Mateja, *Nos Kleopatry*, „Tygodnik Powszechny” 2006, nr 46, s. 4.

⁴⁸⁵ M. Wyszzyńska, *Głową w mur*, „Press” 2007, nr 1 (autorka cytuje pogląd Janiny Paradowskiej).

kiej zmiany ról w społeczeństwie demokratycznym mogą być trudne do przewidzenia⁴⁸⁶.

Pozostaje nadal istotnym problemem siła zaangażowania się w obecny mega-spór o charakterze politycznym samego środowiska dziennikarskiego. W codziennej publicystyce trwały gorące dyskusje odnoszące się do nagłego odwołania „idola rewolucyjnych dziennikarzy” B. Wildsteina z funkcji prezesa zarządu TVP i reakcji na to wydarzenie części prawicowych dziennikarzy. Jednakże palmę pierwszeństwa na „mapie pogody” zdobyło sobie przyjęcie nowej ustawy lustracyjnej (która weszła w życie 15 marca 2007), poddającej procesowi lustracji kilkaset tysięcy ludzi, m.in. zobowiązującej do złożenia oświadczenia lustracyjnego przede wszystkim dziennikarzy, nauczycieli i naukowców. W szczególności to ostatnie wydarzenie wywołało nową falę polemik (nasyconych jeszcze świeżymi wrażeniami z przebiegu lustracji w kręgach duchowieństwa), ponieważ kilku znanych dziennikarzy od razu odmówiło wypełnienia takiego dokumentu, uznając tę czynność za upokarzającą⁴⁸⁷. W debacie publicznej odkurzono pojęcie „nieposłuszeństwa obywatelskiego” (Henry David Thoreau, Hannah Arendt) i zgodnie z jego konstrukcją demonstrowano gotowość poniesienia konsekwencji za niepodporządkowanie się niesprawiedliwemu prawu.

Stefan Bratkowski, honorowy prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, skierował w tej sprawie list do Marszałka Sejmu, pisząc w nim m.in.: „Wedle zasad, zgodnych z normami międzynarodowymi traktatów naszej cywilizacji, osąd zachowań dziennikarskich, o ile dziennikarz nie narusza norm kodeksu karnego, należy wyłącznie do organizacji dziennikarskich i samych dziennikarzy. To wyłącznie dziennikarze, nie władze państwowe, mają dbać o wiarygodność swego zawodu, o zaufanie publiczne. Lustr-

⁴⁸⁶ Na przykład przeciwko nadużyciom „roli pośrednika” przez prasę protestował sędzia Marek Celej – przewodniczący składu sędziowskiego orzekającego w Sądzie Okręgowym w Warszawie w sprawie Lwa Rywina. Już po ogłoszeniu wyroku skazującego w swoim oświadczeniu poświęconym wywieraniu przez polityków i prasę wpływu na pracę sądu, sędzia Marek Celej stwierdził, co następuje: „nie można pozostawić bez komentarza artykułu zamieszczonego w »Gazecie Wyborczej« z 21 kwietnia 2004 r. pod tytułem *Przed wyrokiem*. Autor tej publikacji – zaznaczam: w trakcie trwania narady nad wyrokiem – stwierdza: »największa afera korupcyjna III Rzeczypospolitej skończy się na pewno porażką wymiaru sprawiedliwości«, niezależnie od tego, za co i na jaką karę Lew Rywin zostanie skazany. Pytamy: co nie stanowiłoby porażki wymiaru sprawiedliwości? Wyrok taki, którego życzyłaby sobie »Gazeta Wyborcza«, oparty na hipotezach, przypuszczeniach, podejrzeniach bądź życzeniach, bez względu na podstawowe zasady postępowania karnego, czy też wyrok na określone zamówienie publiczne, tylko dlatego, że tak chce »Gazeta Wyborcza«? (...) Wyrażamy stanowczy protest przeciwko takim publikacjom, bo to nie jest krytyka, to niebezpieczna tendencja do wywierania nacisku na sąd orzekający w tej konkretnej sprawie. Dzisiaj dzieje się to w tej sprawie, jutro może nastąpić w innej. Jest to, powtarzam, niedopuszczalne i karygodne. (...) Nie wolno nikomu próbować wpływać na rozstrzygnięcie sądu, nawet wtedy, kiedy orzeczenie wzbudza zrozumiałe zainteresowania i emocje”, Komunikat PAP z 26 kwietnia 2004 [na podstawie zapisu z taśmy magnetofonowej].

⁴⁸⁷ Złożenia takiego oświadczenia odmówili m.in. Ewa Milewicz i Wojciech Czuchnowski z „Gazety Wyborczej”, Wojciech Mazowiecki, Piotr Najsztab z „Przekroju” oraz Jacek Żakowski z „Polityki”.

wać się mogą więc wyłącznie sami dziennikarze. Władzom państwowym, zgodnie z art. 54 Konstytucji RP, nie wolno podejmować żadnych działań, które by ograniczały wolność słowa, czyjąkolwiek, nie tylko dziennikarzy. Tym bardziej nie można operować takimi środkami represji, jak indywidualny zakaz pisania, tj. aktem cenzury nie tylko sprzecznej z art. 54 Konstytucji, ale zarazem nieudolnej wobec publikacji internetowych”.

W przeciwieństwie do S. Bratkowskiego za lustracją dziennikarzy zdecydowanie opowiedziała się Krystyna Mokrosińska, prezes SDP, a samo Stowarzyszenie przypomniało (w oświadczeniu z 9 marca 2007 r.), że zachowuje się konsekwentnie, ponieważ już w styczniu 2005 r. zjazd SDP przyjął uchwałę o potrzebie lustracji całego środowiska dziennikarskiego.

Podobne stanowisko zajęła w tej sprawie Rada Etyki Mediów, która w swym komunikacie przypomniała, że próba zbojkotowania lustracji dziennikarzy przez nich samych jest sprzeczną z zasadami Karty Etycznej Mediów. Ponadto również zaznaczyła, że w przeszłości „wielokrotnie podkreślała potrzebę lustracji dziennikarzy jako środowiska stojącego na straży wartości”⁴⁸⁸. Stanowiska obu instytucji, reprezentujących oficjalnie interesy środowiska dziennikarskiego, nie pozostawiały wątpliwości, że lustracja jest w tym środowisku konieczna. Charakterystyczne jest również to, że żadna z tych instytucji nie wypowiedziała się np. w sprawie „nowego statusu” członków KRRiT, gdzie w praktyce ich mandaty zostały zamienione na polityczne nominacje i odwołania w sytuacjach niedostosowania poglądów do bieżących decyzji politycznych ugrupowania rządzącego⁴⁸⁹.

W klimacie ostrej wymiany argumentów w prasie codziennej ukazały się specjalne oświadczenia i listy otwarte, które bardzo wyraźnie ilustrowały personalne podziały wewnątrz środowiska dziennikarskiego⁴⁹⁰. Zimna

⁴⁸⁸ Komunikaty PAP. W tej sprawie zabrał również głos Marek Siwiec – wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, stwierdzając, że lustracja w Polsce jest mechanizmem politycznej walki z ludźmi, „a może i ich szantażu”.

⁴⁸⁹ Nieoficjalne, podawane przez prasę przyczyny odwołania ministra obrony narodowej Radosława Sikorskiego, związane z propozycją wysłania do pracy w głównej kwaterze NATO generała Marka Dukaćewskiego; następstwa braku zgody Przewodniczącej KRRiT na odwołanie B. Wildsteina za stanowiska prezesa Zarządu TVP.

⁴⁹⁰ Grupa 26 dziennikarzy (związanych z „Gazetą Wyborczą”, „Przekrojem”, TVN 24) wydała oświadczenie, w którym napisała, że „po raz pierwszy od 1989 r. państwo podejmuje próbę koncesjonowania zawodu dziennikarskiego”. Z kolei prasoznawca Zbigniew Bajka w swoim blogu ocenia to następująco: „Po prostu brak nam dzisiaj (...) środowiskowej solidarności. Ów brak będzie jeszcze źródłem i przyczyną wielu problemów dziennikarzy. Dzisiaj, dość, że nie ma frontu wspólnych działań, to jeszcze pojawiły się pęknięcia i rozpadliny ukazujące, że jedni żurnaliści walczą z drugimi. Dokonuje się nowy podział (...) dziennikarze dzielą się na tych, co zaprzędali się w PRL-u i tych, co zaprzędali się teraz”, Z. Bajka, *Ograniczyć wolność prasy, przywrócić elementy porządku (Tocqueville)*, www.wirtualnemedia.pl (15 marca 2007). Na początku kwietnia 2007 r. o niezwłoczną zmianę ustawy lustracyjnej zaapelowała Rada Konsultacyjna Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich. Z kolei wśród dziennikarzy popierających lustrację należy wymienić m.in. P. Lisickiego, J. Li-

wojna domowa zatoczyła niespodziewany wymiar i charakter, ujawniła różnicę systemów wartości, do których w szczególności odwoływali się dziennikarze z czołowych gazet ogólnopolskich i tygodników opinii.

Publicysta „Polityki” Wiesław Władka określił tę sytuację mianem „wojny ideologicznej w obronie IV RP, mimo że jej nie ma” i zauważył, że „w kwestii lustracji, nie tylko dziennikarzy, ogniskuje się o wiele więcej problemów Polski (...) O etyce wolałbym nie mówić, bo etyka zawodu dziennikarskiego utonęła w brutalnej, wilczej, nielojalnej walce, wobec której nawet trudno mówić o próbach zasypywania podziałów”⁴⁹¹. W kontekst tych podziałów wpisały się zwolnienia grupowe w Polskim Radiu, umotywowane restrukturyzacją tej instytucji⁴⁹².

W dyskusjach na ten temat dziennikarze sprzeciwiający się ustawowej konstrukcji procesu lustrowania (ze względu na niezwykle obszerną prawnie definicję zawodu dziennikarza⁴⁹³ w związku z sankcją w postaci utraty wykonywania zawodu na 10 lat), wskazywali na klimat polityczny, w którym m.in. środowiska dziennikarskie oczekiwały na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją nowej ustawy lustracyjnej⁴⁹⁴. Prezentowano przy tym zdecydowane, negatywne oceny zaryso-

chocką, P. Semkę, T. Terlikowskiego, E. Czaczkowską, D. Zdorta, K. Gotesmanna, R. Ziemkiewicza („Rzeczpospolita”); M. Karnowskiego, P. Zarembe, I. Zalewskiego, M. Rybińskiego, R. Mazurka, C. Michalskiego, J. Jachowicza („Dziennik”); R. Graczyka, B. Wildsteina, P. Skwiecińskiego z PAP, a także dziennikarzy „Wprost” (C. Gmyz, S. Janecki), „Faktu”, TVP (A. Gargas, J. Karnowski, J. Pospieszalski, D. Wysocka-Schnepf, K. Ziemięć), K. Sufin z TVN 24, Polskiego Radia (K. Czabański i K. Skowroński), „Newsweeka” oraz M. Bajer i K. Mokrosińską. Pełna lista m.in. w: *W obronie wiarygodności i rzetelności zawodowej występują polscy publicyści*, „Dziennik” z 13 marca 2007, s. 2.

⁴⁹¹ *Gra w ślepą bąbkę*, op. cit., s. 2.

⁴⁹² Wśród osób wytypowanych do zwolnienia znaleźli się tak znani dziennikarze radiowi, jak: Tadeusz Sznuć, Krzysztof Grzesiowski, Bogumił Husejnow, Aleksander Żyzny, Zofia Chomicz, Małgorzata Słomkowska i Renata Susańko. W kwietniu 2007 r. na temat klimatu w PR wypowiedziało się Stowarzyszenie Wolnego Słowa, utworzone w przeszłości przez artystów, drukarzy, kolporterów i podziemnych wydawców. W oświadczeniu stwierdzono, że kierownictwo PR poniża pracowników, narusza ich godność osobistą, wytwarza atmosferę zastraszenia i zaszczucia. Napisano tam m.in.: „Często nie ukrywane są polityczne kryteria przeprowadzanej czystki. Zważywszy, że dotyczy to radia publicznego, od którego trzeba wymagać szczególnej dbałości o obiektywizm, pluralizm i różnorodność opinii, gdyż na jego utrzymanie składać się muszą wszyscy obywatele, oceniamy, że takie postępowanie Zarządu Polskiego Radia jest poważnym zagrożeniem wolności słowa w Polsce”, Komunikat PAP z 16 kwietnia 2007 r.

⁴⁹³ Art. 7.2.5 prawa prasowego z 26 stycznia 1984: „dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji”.

⁴⁹⁴ Na przykład wypowiedź T. Lisa: „Lustracja jest tylko małym elementem w tej układance. Ze spółek Skarbu Państwa wywalani są menedżerowie, bo są kompetentni, ale nie nasi. Odzyskiwane jest MSZ, minister sprawiedliwości przekreśla fundamentalną zasadę domniemania niewinności, Bank Centralny przejmuje człowiek, który nie potrafi wydukać odpowiedzi na żadne pytanie. A Trybunał Konstytucyjny, ostatni bastion obrony przed samowolą władzy, nieustannie poddawany jest presji. Czy to jest zwiększanie obszaru wolności?”, *Atak na wolność słowa, czy moralne oczyszczenie*, „Rzeczpospolita”

wującej się tendencji politycznej, w kierunku której zmierza praktyka sprawowania władzy⁴⁹⁵.

Zgodnie z ustawą, lustracja w wymiarze powszechnym dotyczyła także środowiska naukowego. Jednakże należy zauważyć, że w przeciwieństwie do „świata mediów” kwestia ta nie wywołała głębszych podziałów w społeczności akademickiej. A nawet wręcz przeciwnie: przedstawiciele instytucji naukowych, nie negując potrzeby przeprowadzenia lustracji w ograniczonym zakresie, wskazywali na wątpliwości prawne i etyczne treści ustawy oraz na pojawienie się w praktyce politycznej wyraźnych zagrożeń dla demokratycznego państwa prawa⁴⁹⁶. W szczególności chodzi o stanowisko Rady Wydziału Prawa i Administracji UW, w którym wśród wymienionych zasadniczych wad ustawy lustracyjnej punkt trzeci nosi tytuł „Naruszenie zasady wolności słowa i wolności mediów”. Czytamy tam, że wada ta dotyczy wszystkich, którzy występują (choćby sporadycznie) w radiu i telewizji, publikują w Internecie i we wszelkiego typu periodykach. „Sankcja zakazu wykonywania zawodu jako następstwo niepodporządkowania się obowiązкови lustracyjnemu lub złożenia nieprawdziwego oświadczenia, jeśliby ją potraktować zgodnie z brzmieniem ustawy, oznacza podmiotowy zakaz wszelkich publikacji przez dziesięć lat, w stosunku do wszystkich osób piszących, z wyjątkiem autorów książek. Realizacja takiego zakazu łamie zasadę wolności słowa i ustanawia swoistego rodzaju cenzurę, której istnienie jest konstytucyjnie zabronione”.

z 17 marca 2007, s. 4. Można by do tego dodać brutalne wtargnięcie policji do mieszkań W. Czarzastego i jego najbliższej rodziny, które – jak się potem okazało – nastąpiło bez sprawdzonej przyczyny i bez nakazu prokuratorskiego, za to w spektakularny sposób.

⁴⁹⁵ J. Żakowski definiował ją w następujący sposób: „Ewolucja systemu politycznego w Polsce przebiega w kierunku demokracji, ograniczającej się do systemu elektorального. Zmierzamy w kierunku okresowej dyktatury, mającej legitymizację wyborczą. Do państwa, opartego na brutalnym wymuszaniu dyscypliny przez osoby aktualnie sprawujące władzę. Reformy kodeksowe zmierzają do ograniczenia swobód obywatelskich. Nowe propozycje, dotyczące prawa prasowego służą zwiększeniu kontroli nad mediami. Ustawa lustracyjna oddaje setki tysięcy Polaków w dyskrejonalną władzę urzędników IPN. Każdy z tej grupy jest zagrożony. Państwo nie może zastawiać pułapek na obywateli, bo to z pewnością będzie wykorzystane przez kogoś do szantażu i ograniczenia naszej wolności”, *Atak na wolność słowa...*, *op. cit.*

⁴⁹⁶ Szczególnie druzgocące dla ustawy lustracyjnej było stanowisko Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 19 marca 2007 r. oraz Uchwała nr 181 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z 21 marca 2007 r. W podobnym duchu formułował swe opinie na temat lustracji środowiska naukowego prof. Jerzy Kleiber – prezes (i prezydium) PAN i rektorzy innych znanych uczelni wyższych (senat Uniwersytetu Gdańskiego, rektor Uniwersytetu Łódzkiego, senat Uniwersytetu Jagiellońskiego, senat Collegium Civitas, senat Uniwersytetu Toruńskiego, wydział Prawa Uniwersytetu Śląskiego, rektor Politechniki Wrocławskiej i in.). Listę tę należy uzupełnić o nazwiska 43 naukowców przeciwnych uchwale Senatu UW, zgłoszonego do rektora 28 marca 2007 r.; tekst uchwały zob.: „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, dział „Materiały”. Na szczególną uwagę zasługuje również w tym kontekście esej prof. Piotra Sztompki, *Trauma IV RP*, „Europa. Tygodnik Idei” z 24 marca 2007, w którym znany socjolog odpowiada na pytanie, dlaczego w Polsce brakuje społecznego zaufania.

W sprawie lustracji dziennikarzy zabrali głos przedstawiciele organizacji Reporterzy bez Granic. W tekście poświęconym tej kwestii odnieśli się do lustracji zdecydowanie krytycznie: „Mamy prawo zastanawiać się, po co zmuszać dziennikarzy (między innymi) do publicznej spowiedzi (...) Skąd to parcie do denuncjacji, do samooskarżania? Ostatnia ustawa lustracyjna wprowadza i legalizuje istnienie kategorii obywateli pozbawionych wolności publicznej wypowiedzi. Tymczasem polska Konstytucja mówi wyraźnie, że „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu jest zabroniona” oraz że „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Dziennikarze, którzy odmówią podpisania oświadczenia lustracyjnego, narażają się na dziesięcioletni zakaz publikacji. Jeśli są zatrudnieni w mediach publicznych i oświadczą, że współpracowali z tajnymi służbami, będą automatycznie zwolnieni z pracy. (...) sama metoda opiera się na zniewoleniu i pozbawi wiele osób praw podstawowych. Dopóki Polska ciągle będzie określać się poprzez opozycję do własnej komunistycznej przeszłości, albo odwrotnie – poprzez nostalgia za nią, ciągle będzie nią zdeterminowana. Zamiast pozostawać pod ciężarem tej przeszłości, Warszawa mogłaby skorzystać ze wspólniałej wolności wśród wyzwolonych narodów, by zastanowić się nad własną przyszłością”⁴⁹⁷.

Nie było to jedyne stanowisko na ten temat wypowiedziane poza granicami Polski. I tak lustracja wywołała niepokój w radzie pracowniczej spółki medialnej MECOM, właściciela 51% udziałów w dzienniku „Rzeczpospolita” (właścicielem pozostałej części jest Skarb Państwa). Przedstawiciel MECOM-u, Kjetil Haanes, postanowił zainteresować lustracją dziennikarzy w Polsce zarówno dziennikarzy norweskich, jak i Europejską Federację Dziennikarzy (EFJ), ponieważ – jak się wyraził – jest to „duża sprawa”. Jego zdaniem, lustracja w zaproponowanym kształcie to jest coś, „czego nie widzieliśmy w Europie czy USA od dziesięcioleci. Chodzi o wolność poglądów politycznych, w którą nie może ingerować żadne państwo czy rząd (...) w ten sposób polskie władze chcą się pozbyć dziennikarzy krytycznych wobec ich poczynañ”⁴⁹⁸.

Podobną postawę zaprezentował Międzynarodowy Instytut Prasowy (IPI) z siedzibą w Wiedniu, który w wydanym stanowisku ostrzegwał, że ob-

⁴⁹⁷ Autorami artykułu byli Robert Menard, sekretarz generalny Reporterów bez Granic, oraz Elsa Vidal, dyrektorka Biura Europejskiego Reporterów bez Granic. Tekst został opublikowany na www.wirtualnemedial.pl 26 marca 2007 r. Należy przypomnieć, że zarządy Polskiego Radia SA i TVP SA przyjęły uchwały określające, że wobec tych, którzy nie złożą oświadczenia, wyciągnięte zostaną „konsekwencje ustawowe” w postaci pozbawienia funkcji publicznej.

⁴⁹⁸ Cyt. za: *Norwegowie o lustracji polskich dziennikarzy*, „Gazeta Wyborcza” z 27 marca 2007, s. 23.

jęcie dziennikarzy ustawą lustracyjną w Polsce może mieć poważne implikacje dla niezależności mediów⁴⁹⁹.

Niezależnie od stopnia zaangażowania środowiska dziennikarskiego w spór wokół lustracji i od głębokości podziałów politycznych, należy pamiętać o tym, że postawy dziennikarzy i ich działania mogą mieć zawsze wpływ na stabilność wewnętrzną kraju⁵⁰⁰. Media mają olbrzymią siłę rażenia i dlatego chociażby warto obserwować, analizować i wyciągać wnioski z konfliktu w polskich środowiskach dziennikarskich. Warto również zastanowić się, jaki ma on w praktyce wpływ na realizację doktryny medialnej opierającej się na zasadzie odpowiedzialności społecznej; czy praktyka ta świadczy o tym, że granice braku tolerancji dla zbyt przepastnie rozumianej wolności słowa są często zbyt elastyczne? Konstytucjonalista Piotr Winczorek, zabierając głos na temat zmian prawa prasowego, zauważył, że niewiele zdziała prawo, jeżeli dziennikarze nie zaczną przestrzegać reguł etycznych czy zawodowych. „Wolna prasa potrzebuje etycznych dziennikarzy. Między wolnością prasy a prawem każdej osoby do godności, do dobrego imienia zawsze będzie istniał konflikt. Trzeba więc wytyczyć między nimi rozsądne granice”⁵⁰¹.

W 1997 r. Ewa Łętowska (obecnie sędzia Trybunału Konstytucyjnego) napisała, że często sami dziennikarze nie ułatwiają zadania obrońcom wolności słowa: „Otwarcie na świat i zniesienie cenzury wraz z pojawieniem się silnej konkurencji na rynku owocują dominacją dziennikarstwa niezbyt wyrafinowanego, polityczno-sensacyjnego, napędzanego coraz silniejszą presją konkurencji, w nikłej mierze hamowanego upadającymi obyczajami zawodowymi i nierekompensowanego wysokim poziomem informacyjno-personalnym. W konsekwencji następuje brutalizacja języka prasy i zanik elegancji przy prowadzeniu dyskusji z różnych pozycji. To zaś służy jako usprawiedliwienie tym, którzy chcieliby ująć media w karby, z uszczerbkiem dla wolnego rynku idei”⁵⁰².

W maju 2007 r. zabrał na ten temat głos rzecznik praw obywatelskich dr Janusz Kochanowski. Na zorganizowanej przez siebie konferencji po-

⁴⁹⁹ Międzynarodowy Instytut Prasowy (IPI) skupia 2000 członków ze 120 krajów. Powstał w 1950 r. jako organizacja, której zadaniem jest walka o wolność prasy oraz poprawę standardów i praktyk dziennikarskich oraz tworzeniem standardów bezpieczeństwa dziennikarzy, pracujących w trudnych rejonach świata. Aktywność Instytutu dotyczy dziś wszystkich mediów, Komunikat PAP z 13 kwietnia 2007.

⁵⁰⁰ J.L. Cirry, *Transformacja mediów w Europie Środkowo-Wschodniej. Komplikacje wolności dla każdego*, [w:] *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych...*, s. 108.

⁵⁰¹ „Rzeczpospolita” z 28 czerwca 2007.

⁵⁰² E. Łętowska, *Dobro wspólne – władza – korupcja*, Warszawa 1997, s. 20.

święconej mediom⁵⁰³ wyraził opinię, że media jako „czwarta władza” ponoszą odpowiedzialność nie tylko prawną, ale przede wszystkim moralną. Zaznaczył również, że ze strony mediów pojawiają się zagrożenia dla prawa i wolności i dlatego – jak każda władza – powinny być kontrolowane (a raczej samokontrolowane).

⁵⁰³ Była to dwudniowa konferencja „Wolność słowa i odpowiedzialność za słowo. Odpowiedzialność mediów”, Warszawa 24–25 maja 2007, w której brały przede wszystkim udział osoby związane z PiS, m.in. prof. Z. Krasnodębski, przewodnicząca KRRiT – E. Kruk, były prezes TVP – B. Wildstein, prof. M. Grabowska, dr B. Fedyszak-Radziejowska, prezes SDP K. Mokrosińska.

5. Rola Trybunału Konstytucyjnego w rozwiązywaniu konfliktów wokół ładu medialnego PO „AFERZE RYWINA”

Jesienią 2005 r. grupa posłów PiS przekazała do Sejmu fragmentaryczny projekt nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji⁵⁰⁴, uzasadniając swoją inicjatywę w sferze propagandowej m.in. potrzebą otwarcia KRRiT i mediów publicznych na „ludzi kultury i sztuki”. Celem politycznym koalicji rządzącej było przejęcie kontroli nad KRRiT i mediami publicznymi. W tempie dotychczas nienotowanym, bez uwzględniania potrzeby zebrania ekspertyz (8 grudnia 2005 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu, a Prezydent RP podpisał ustawę 30 grudnia), uchwalono nowelizację, która w imię „taniego państwa” zmniejszyła liczbę członków KRRiT do pięciu. Z powodów politycznych zakończyła w trybie natychmiastowym kadencję urzędującej KRRiT, okroiła kompetencje KRRiT na rzecz nowego UKE (czyli część ważnych kompetencji mających wpływ na niezależność mediów przekazano do struktur rządowych). Uprzywilejowała też nadawców społecznych w postępowaniu dotyczącym ponownego uzyskania koncesji, a w związku ze zbliżającymi się terminami wyboru nowych rad nadzorczych mediów publicznych – otworzyła drogę tylko koalicji rządowej, PiS-LPR-Samoobronie, do pełnej kontroli nad mediami publicznymi⁵⁰⁵.

W styczniu 2006 r. rzecznik praw obywatelskich prof. Andrzej Zoll skarżył do Trybunału Konstytucyjnego Ustawę z 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 267, poz. 2258). Podobnie uczynili posłowie z parlamentarnych klubów SLD i PO, uznając m.in., że nie da się pogodzić konstytucyjnej wol-

⁵⁰⁴ Ustawa z 29 grudnia 2005 o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności radiofonii i telewizji, Dz.U. nr 267, poz. 2258.

⁵⁰⁵ Podobne rozwiązanie funkcjonuje wśród państw UE jedynie na Węgrzech, gdzie Komisja Radiofonii i Telewizji (ORTT, utworzona w 1996) składa się z co najmniej 5 członków, wybieranych przez parlament zwykłą większością głosów. Przewodniczącego ORTT mianuje prezydent wraz z premierem, pozostali członkowie nominowani są przez frakcje parlamentarne, przy czym każda z nich ma prawo nominować jednego kandydata na członka. Tak więc skład ORTT jest ściśle uzależniony od liczby parlamentarnych frakcji politycznych, co w debacie publicznej na Węgrzech budzi wiele kontrowersji.

ności słowa i mediów z możliwością ingerencji organu państwowego (czyli KRRiT) w etykę dziennikarską.

23 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie (sygn. akt K4/06), w którym podzielił większość wątpliwości RPO i klubów poselskich. W pełnym składzie sędziowskim na dziesięć zaskarżonych artykułów nowelizacji aż siedem uznał za niezgodne z konstytucją. Za naruszenie konstytucji nie uznał jednak zastosowania w parlamencie trybu ustawodawczego, porównywalnego z trybem pilnym, zastrzeżonym na mocy konstytucji tylko dla projektów rządowych. „TK nie dopatrzył się naruszeń procedury legislacyjnej, gdyż szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie uzasadnia zarzutu niekonstytucyjności”⁵⁰⁶. Tym samym nie została podważona nowelizacja w całości, a jedynie większość jej regulacji⁵⁰⁷.

Nie ulega wątpliwości, że decyzja ta wywarła dalekosiężne skutki dla praktyki ustrojowej dotyczącej ładu medialnego. KRRiT w nowym pięcioosobowym składzie powołała wkrótce organy zarządcze mediów publicznych (jako spółek Skarbu Państwa). W wykonywaniu tej funkcji w sposób nieskrywany stała się istotną płaszczyzną prowadzenia bieżących targów politycznych. Po kilku miesiącach doświadczeń nie ulega bowiem wątpliwości, że organ, dla którego kierunkowskazem miała być „niezależność” i „pluralizm”, został włączony w koalicyjny mechanizm sprawowania władzy.

Orzeczenie TK w tym fragmencie wywołało jednakże wątpliwości autorów niektórych publikacji naukowych. Na przykład w niezwykle interesującej glosie do tego wyroku Piotr Czarny zwrócił uwagę na te fragmenty uzasadnienia orzeczenia, które mogą być uznane za kontrowersyjne. Dotyczy to zwłaszcza problemu zakończenia kadencji członków KRRiT. Zdaniem P. Czarnego, znalazł się tam *passus*, w którym Trybunał uznał, że stwierdzenie niezgodności art. 21, ust. 1 kontrolowanej ustawy z Konstytucją nie może stanowić podstawy do kwestionowania wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków KRRiT. „Takie postawienie sprawy może wywołać zdziwienie. Sąd konstytucyjny akceptuje bowiem w pełni skutki prawne działań prawodawczych niezgodnych z ustawą zasadniczą. Jak już wcześ-

⁵⁰⁶ Przemówienie Prezesa TK na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK dotyczące działalności i orzecznictwa TK w 2006, www.trybunal.gov.pl, s. 5–6.

⁵⁰⁷ W uzasadnieniu wyroku TK została zawarta następująca opinia: „w toku prac ustawodawczych nastąpiły uchybienia, które negatywnie wpłynęły na jakość procesu prawodawczego i tworzonych regulacji prawnych. W omawianej sytuacji mieliśmy do czynienia z naruszeniem standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych oraz kultury politycznej i prawnej. Niestwierdzenie w tym zakresie niekonstytucyjności nie może być interpretowane jako aprobata dla takiego postępowania. Może ono bowiem przybierać taki kształt i intensywność, że będzie równoznaczne z pogwałceniem zasady demokratycznego państwa prawnego”.

niej wspomniano, z teoretycznego punktu widzenia czynność prawna niezgodna z prawem powinna być uznawana za nieważną, chyba że prawo przewiduje inny skutek⁵⁰⁸.

Pamiętajmy jednak, że niezależnie od stopnia wyrażanej krytyki wobec natychmiastowego skrócenia dotychczasowych kadencji członków Rady, Trybunał Konstytucyjny jednocześnie stwierdził, że „członkostwo w KRRiT nie jest objęte gwarancjami, płynącymi z zasady ochrony praw nabytych, wywodzonej z klauzuli państwa prawnego⁵⁰⁹.

Był to pierwszy wyrok TK podjęty w nowej kadencji parlamentu i po wyborach prezydenckich w 2005 r. w kwestiach ustrojowych. Orzeczenie to miało poważne i rozległe konsekwencje dla przyszłej praktyki politycznej, nie tylko w sprawach medialnych. Chodzi tu w szczególności o zaakceptowanie przez TK przerwania ciągłości pracy organu rangi konstytucyjnej oraz odstąpienia od konsekwentnie respektowanej dotąd zasady polegającej na wymianie członków KRRiT poprzez częściową rotację (1/3 składu co dwa lata). Orzeczenie to mogło mieć zdecydowany i daleko idący wpływ na trwałe „urządowienie” mediów publicznych i KRRiT w V kadencji Sejmu, a tym samym na zawężenie pola demokracji⁵¹⁰.

Z perspektywy kilkunastu miesięcy w publicystyce na temat tego wyroku zwracano uwagę, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa sędziowie mogli wyprowadzić zasadę nienaruszalności kadencji organów niezależnych, zwłaszcza że przepisy Rozdziału XIII Konstytucji mogą zawsze stanowić istotną wskazówkę⁵¹¹. „Czy Trybunał tak postąpił

⁵⁰⁸ P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 124.

⁵⁰⁹ Trybunał w tym miejscu niestety niedostatecznie wziął pod uwagę fakt, że kadencja członków KRRiT ma wymiar indywidualny i sytuację zasady praw nabytych należy również rozstrzygać indywidualnie. Byłoby to tym bardziej wskazane, że niektórzy członkowie KRRiT znajdowali się w tzw. okresie ochronnym (ze względu na przepisy kodeksu pracy), z uwagi na okres przedemerytalny, a to już na pewno stanowi gwarancje płynące z zasady ochrony praw nabytych, wywodzonej z klauzuli państwa prawnego. Zaakceptowanie od strony formalno-prawnej natychmiastowego przerwania kadencji Rady w ówczesnym składzie, bez jednoczesnego wskazania sposobu rozwiązania indywidualnych kwestii pracowniczych zadecydowało o tym, że nowa przewodnicząca KRRiT E. Kruk odmówiła uregulowania wszelkich zobowiązań, należnych członkom KRRiT z tytułu prawa pracy.

⁵¹⁰ Trzy lata wcześniej prof. M. Safjan na łamach „Rzeczpospolitej” podkreślał, że konstytucja i Ustawa o radiofonii i telewizji wyraźnie wskazują na otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Pisał wówczas m.in.: „Stanowisko prawa jest więc jednoznaczne – brak dominacji w Radzie któregośkolwiek z kierunków politycznych. Takie założenia powinny determinować zasady i dobór kryteriów wyboru członków Rady przez poszczególne podmioty konstytucyjnie do tego upoważnione. To zaś oznacza, że członkowie Rady nie mogą być nosicielami żadnego partyjnego interesu, a rada powinna *ex definitione* reprezentować możliwie zróżnicowane spektrum poglądów”. W kontekście tej wypowiedzi musi zastanowić wyrok TK, który w gruncie rzeczy dał zielone światło likwidacji pluralizmu i otwartości w KRRiT, *idem*, *Zmiana prawa czy obyczaj, czyli o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji*, „Rzeczpospolita” z 24 marca 2003.

⁵¹¹ Szczególnie art. 238 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

z lęku przed kolizją z władzą polityczną? – pytał jeden z publicystów. – Z obawy, że zignorowanie tego wyroku ujawniłoby jego bezsiłę? Może tak, ale można odnieść też wrażenie, że (...) był bardziej radykalny, gdy przychodziło ocenić sferę wolności i praw obywatelskich, a bardziej ostrożny, gdy musiał ingerować w działalność konkretnych politycznych instytucji. W ich kształt i procedury”⁵¹².

Niezależnie od ocen prasowych nie można przecież wykluczyć, że niezakwestionowanie wymiany całej KRRiT było ceną za jednolite poparcie dla orzeczenia w takim kształcie przez cały skład sędziowski (nie było zdań odrębnych), choć – jak się wydaje – nie tym powinien kierować się TK w praktyce orzekania. Znamienne jest, że w sprzyjających PiS komentarzach pojawiła się opinia, że w działalności TK „obok prawniczej ścisłości dostrzeżemy szacunek dla rzeczywistości politycznej”⁵¹³. Z tej wypowiedzi wyraźnie płynie zrozumienie dla stosowania prymatu polityki nad prawem, chociaż w polskiej doktrynie prawnej i politologicznej trudno byłoby znaleźć akceptację dla takiego postępowania. Autorzy analiz na ten temat, W. Gromski, M. Chmaj i M. Żmigrodzki, nie mają wątpliwości, że w państwie demokratycznym to prawo powinno mieć prymat nad polityką. Autorzy ci twierdzą, że prawo można zmieniać, przekształcać czy reformować, ale nie można go łamać⁵¹⁴. Zdecydowane stanowisko na ten temat prezentuje również sam Trybunał Konstytucyjny⁵¹⁵.

W uzasadnieniu do tego samego orzeczenia sędziowie TK również uznali, że powierzenie KRRiT kompetencji z zakresu etyki dziennikarskiej jest w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne, zwłaszcza że

⁵¹² P. Zaremba, *Trybunał doraźnych poruczeń*, „Dziennik” z 3 listopada 2006, s. 26. W późniejszych komentarzach na temat funkcjonowania demokracji w praktyce M. Safjan zadał pytanie, czy istotnie była potrzebna tak głęboka zmiana w kompetencjach KRRiT, *idem*, *Łatwiej wskazać wroga, niż naprawić państwo*, „Rzeczpospolita” z 3 listopada 2006, s. 8.

⁵¹³ M. Karnowski, *Ostatni strzał Trybunału*, „Dziennik” z 2 listopada 2006, s. 3. Obie powyższe opinie dziennikarzy, korzystne dla TK, pojawiły w komentarzach wokół orzeczenia odnoszącego się do ordynacji samorządowej (wyrok był ogłoszony 3 listopada 2006, jeszcze pod przewodnictwem sędziego M. Safjana, przy trzech zdaniach odrębnych: E. Łętowskiej, M. Wyrzykowskiego i M. Safjana).

⁵¹⁴ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 89–93. Por. także: W. Lang, A. Mrózek, *Prawo i style polityki*, „Studia Nauk Politycznych” 1972, nr 4, s. 93–109. W. Gromski, *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 50–52.

⁵¹⁵ W „Rocznej Informacji 2006. Trybunał o systemie organów konstytucyjnych” pt. *Prawo i polityka a orzecznictwo TK*, s. 6, 7, www.trybunal.gov.pl, w imieniu Trybunału prezes Marek Safjan wygłosił następującą sentencję: „Tylko wtedy, kiedy dojdzie do utożsamiania płaszczyzny prawa i płaszczyzny polityki, staje się możliwe przesłanie adresowane do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w którym zostaliby oni pouczeni, w jaki sposób prawo powinno być interpretowane. Tylko wtedy bowiem granice interpretacji prawa mogą być wyznaczone jednoznacznie i bezdyskusyjnie przez określone cele bieżącej polityki i partycularnych interesów określonego środowiska politycznego. Odpowiedź na pytanie, jak należy interpretować prawo, należy więc, mimo wszelkich zastrzeżeń i niedającego się wyeliminować ryzyka błędu lub niewłaściwej interpretacji, pozostawić przede wszystkim w kompetencji tych, którzy sferę polityki i sferę prawa potrafią wyraźnie oddzielić grubą kreską”, *Wystąpienie prezesa TK prof. Marka Safjana podczas dorocznego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK w dniu 5 kwietnia 2006*.

„stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z konstytucją ograniczenia wolności słowa. (...) Przyznanie takich uprawnień wyposaża bowiem ten organ w instrumenty, które pozwalają sięgać w realizację funkcji władczych państwa poza podstawę prawną, co jest niezgodne z art. 7 Konstytucji”⁵¹⁶.

Zgodnie z orzeczeniem TK Krajowa Rada nie otrzymała prawa ingerencji w kwestie etyki dziennikarskiej. Za niedopuszczalną w świetle konstytucji Trybunał uznał również zmianę trybu powołania Przewodniczącego KRRiT, który do tej pory był wybierany z jej grona przez samych członków Rady. Takiego uprawnienia Prezydenta RP nie wymienia art. 144, ust. 3 Konstytucji. Do kwestii tych w maju 2007 r. powrócili autorzy Raportu *Uwagi o stanie demokracji w Polsce*, opracowanego przez Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. W komentarzu na ten temat przypomniano, że skrócenie kadencji członków KRRiT Trybunał uznał za rażące naruszenie konstytucji, zwłaszcza że uchylono przepis nakazujący członkom Rady pełnienie funkcji do czasu powołania ich następców. Trybunał stwierdził również, że „ciągłość funkcjonowania organów konstytucyjnych może być przerywana jedynie normą konstytucyjną i że zasada ciągłości funkcjonowania takich organów należy do podstawowych zasad ustrojowych, funkcjonujących w państwie. Sejm i Senat nie są więc władne ustawą zwykłą wstrzymać funkcjonowania, nawet na krótki czas, konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”⁵¹⁷. Autorzy przywoływanego Raportu podkreślają, że z punktu widzenia koniecznej niezależności organu natychmiastowe zakończenie kadencji członków KRRiT należy ocenić krytycznie.

Nie można więc jednocześnie nie zauważać, że w istocie rzeczy TK taką decyzję zaakceptował.

Należy natomiast zgodzić się z autorami, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego „wykazał kardynalne błędy i wręcz nadużycia władzy ustawodawczej. Powinno to pociągnąć za sobą konsekwencje polityczne wobec osób, które były odpowiedzialne za forsowanie trybu postępowania i treści uchwalonej ustawy. Osoby odpowiedzialne nie poniosły żadnej konsekwencji, natomiast Trybunał Konstytucyjny stał się obiektem ataków ze

⁵¹⁶ I dalej: „Przyznanie KRRiT zadania w postaci inicjowania i podejmowania działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej wykracza poza zakres odpowiadający roli i pozycji ustrojowej tego organu. Zadaniem organów państwowych realizujących politykę w zakresie koncesjonowania działalności nadawców nie jest ani ustalanie standardów etyki zawodowej, ani ich egzekwowanie”.

⁵¹⁷ Raport *Uwagi o stanie demokracji w Polsce...*, op. cit., s. 24. W wyroku TK czytamy na ten temat: „Działanie ustawodawcy powodujące przerywanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. Jednocześnie uniemożliwia Krajowej Radzie realizację zadań przypisanych przez ustrojodawcę na mocy art. 213, ust. 1 Konstytucji oraz na podstawie Ustawy o radiofonii i telewizji”.

strony osób pełniących najwyższe stanowiska w państwie i odpowiedzialnych za skandal ustawodawczy⁵¹⁸.

Dość szybko okazało się, że był to zaledwie początek całego pasma skarg na kolejne ustawy (i nie tylko), które budziły wątpliwość opozycji parlamentarnej. Następne miesiące pokazały też, że przestrogi zawarte w uzasadnieniu wyroku TK z 23 marca 2006 r. nie powstrzymały rządzącej koalicji przed realizacją „twardej” polityki wobec mediów, a treść orzeczenia i tak dała powód do wszczęcia ostrej kampanii przeciwko „mędrcom” z Trybunału⁵¹⁹. Wojciech Sadurski określił to zachowanie wręcz jako kwestionowanie prawa Trybunału do oceniania zgodności ustaw z konstytucją i stwierdził: „Władza i sprzyjający jej publicyści przypisują sobie reformatorskie intencje. Nie należy brać tego za dobrą monetę. Krucjata nowej władzy przeciwko prawu III RP wpisuje się bowiem w szerszy kontekst: w odrzucenie koncepcji państwa liberalno-demokratycznego, gdzie przymiotnik »liberalny« powinien być tak samo ważny jak »demokratyczny«”⁵²⁰.

W październiku 2006 r. Trybunał Konstytucyjny (K 17/05) znów orzekał w sprawach wolności prasy, a w szczególności musiał odpowiedzieć na pytania, gdzie leży granica wolności wypowiedzi w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, czy ochrona dobrego imienia uzasadnia sięganie wobec dziennikarzy do sankcji karnych za zniesławienie, czy też nie wystarczyłaby ochrona godności i dobrego imienia przed sądem cywilnym⁵²¹. W zapowiedziach podkreślano, że Trybunał Konstytucyjny będzie musiał wyznaczyć granicę między dwoma konstytucyjnymi wartościami: wolnością wypowiedzi i swobodą głoszenia poglądów a godnością człowieka, jego czcią, honorem i prywatnością.

Trybunał w tym wyroku stanął na stanowisku, że dziennikarze mogą być karani za pomówienie, jednakże wyrok nie zapadł jednomyślnie (spośród dwunastu sędziów trzech, w tym jego ówczesny prezes, złożyło do wyroku

⁵¹⁸ *Ibidem*, s. 25. Warto dodać, że nie był to koniec perturbacji z omawianą nowelizacją. Miała ona swój dalszy ciąg 21 maja 2007 r., kiedy to NSA, a następnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta uznały, że A. Streżyńska jako p.o. prezesa UKE nie mogła wydawać postanowienia o nałożeniu kary na TP SA, ponieważ jej powołanie na ten urząd było nielegalne. Według ówczesnego prawa, premier mógł powołać na szefa UKE tylko osobę znajdującą się na liście zaproponowanej przez KRRiT (zob.: „Gazeta Prawna” z 25 maja, s. 8).

⁵¹⁹ Prof. Andrzej Kojder, w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „Przegląd” ocenił to zachowanie w sposób następujący: „Obecna ekipa nie jest przeświadczona o tym, że państwo może być silnie niezależnym prawem. Pokazuje to wyraźnie i jej stosunek do Trybunału Konstytucyjnego, i jego wyraźna tendencja do politycznego kontrolowania prokuratury oraz wpływania na sądownictwo”, „Przegląd” 2006, nr 31, s. 26.

⁵²⁰ W. Sadurski, *Kłótnia prawa ze sprawiedliwością*, „Gazeta Wyborcza” z 22 czerwca 2006, s. 24.

⁵²¹ Opinie na ten temat w: *Czy należy karać za zniesławienie*, „Rzeczpospolita” z 20 października 2006, dodatek „Prawo co Dnia”, s. C1.

zdanie odrębne). W orzeczeniu stwierdzono, że przepisy dotyczące sankcji karnych za zniesławienie i pomówienie są zgodne z konstytucją. Orzeczenie to wywołało falę dyskusji z udziałem prawników i dziennikarzy⁵²².

Prof. Marek Safjan w zdaniu odrębnym przestrzegał przed sparaliżowaniem wolności wypowiedzi mediów. Zwrócił przy tym uwagę, że obowiązujące w Polsce przepisy pozwalają uznać nawet informację prawdziwą za taką, która naruszy czyjeś dobre imię. W ocenie M. Safjana polskie prawo nie uwzględnia w tym punkcie standardów wolności wypowiedzi określanych według orzecznictwa europejskiego, w tym według Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W polskim prawie narusza te standardy zasada „społecznie uzasadnionego interesu”.

Jak w takim razie kwestię wolności słowa i jej ograniczenia postrzega opinia publiczna? Pewnego rodzaju odpowiedź na to pytanie dają badania CBOS z marca 2007 r., według których zdecydowana większość społeczeństwa (73%) jest zdania, że należy ograniczać wolność wypowiedzi, aby nie naruszać godności innych. Jedynie co szósty Polak (16%) uważa, że swoboda wypowiedzi nie powinna być ograniczona wolnością innych ludzi⁵²³. Autorzy badań podkreślają, że problem wolności słowa, podobnie jak kwestia tolerancji, wywołuje wśród badanych wciąż duże emocje.

Zarówno dla praktyki funkcjonowania mediów, jak i opinii publicznej niezwykle ważne było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące lustracji (K 2/07), zaskarżonej przez posłów SLD. Ostatecznie zostało przez TK wydane 9 maja 2007 r.

Oczekiwaniu na orzeczenie ze względu na ustawowe zobowiązanie składania oświadczeń lustracyjnych w terminie do 15 maja 2007 r. towarzyszyła ostra wymiana poglądów z udziałem przywódców partyjnych, autorytetów prawniczych, funkcjonariuszy IPN oraz samych zainteresowanych, a zwłaszcza naukowców i dziennikarzy. Publiczna debata, która toczyła się na ten temat zarówno w kraju, jak i za granicą (np. w Parlamencie Europejskim w związku z odmową oświadczenia lustracyjnego przez deputowanego Bronisława Geremka) nadała rozstrzygnięciu TK charakter ważnej decyzji o charakterze ustrojowym.

Władze PiS próbowały wszelkimi możliwymi środkami wpłynąć na opóźnienie wydania orzeczenia przez TK. W ostatniej chwili występujący w imieniu wnioskodawców poseł PiS Arkadiusz Mularczyk najpierw wnioskował o wyłączenie kilkorga sędziów, sugerując, że mogą być

⁵²² W uzasadnieniu tego orzeczenia czytamy m.in.: „Wolności wyrażone w art. 14 (wolność prasy) i art. 54, ust. 1 (wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji) Konstytucji nie mają w państwach demokratycznych wymiaru absolutnego”.

⁵²³ CBOS, *Społeczna percepcja przemocy werbalnej i mowa nienawiści...*, op. cit.

oni nieobiektywni, a następnego dnia wniósł o wykluczenie ze składu sędziowskiego dwóch sędziów – Adama Jamroza i Mariana Grzybowski, ponieważ – jak twierdził – z akt IPN wynika, że byli oni zarejestrowani jako kontakty operacyjne służb specjalnych PRL⁵²⁴. Prezes TK Jerzy Stępień wyłączył ze składu orzekającego obu sędziów, ale postępowanie toczyło się dalej.

Dramatyzm tych wydarzeń nie opóźnił wydania orzeczenia, w którym TK, nie podważając samej lustracji, uznał za sprzeczne z Konstytucją przepisy obejmujące lustracją m.in. dziennikarzy (oprócz autorów audycji publicystycznych w publicznym radiu i telewizji), szefów i właścicieli mediów prywatnych, wykładowców i pracowników naukowych wyższych uczelni i placówek naukowo-badawczych, władz uczelni prywatnych, dyrektorów szkół społecznych i prywatnych⁵²⁵.

Kolejny akt dramatu rozgrywał się znów na oczach opinii publicznej: premier Jarosław Kaczyński przez kilka dni nie dawał pewności, że orzeczenie będzie wydrukowane przed ustawowym terminem składania oświadczeń lustracyjnych⁵²⁶. Wyrok TK był wprowadzie publicznie znany, ale nie mógł wejść w życie bez publikacji w „Dzienniku Ustaw”.

⁵²⁴ Jerzy Stępień zarzucił potem posłowi A. Mularczykowi, że zataił przed TK, iż sędzia A. Jamroz został wyrejestrowany w 1978 r., bo odmówił wywiadowi PRL współpracy z powodów moralnych, zaś Marian Grzybowski został zarejestrowany po 4 czerwca 1989 r., nie znaleziono również w jego przypadku jakichkolwiek dowodów na to, że po tej dacie taką współpracę podjął. Drastyczną kampanię prasową prowadził przeciwko TK tabloid „Fakt”, który 12 maja 2007 r. zamieścił na pierwszej stronie tekst pod tytułami: *Jak mamy wam wierzyć?, Czy ten Trybunał jest wiarygodny? i Agenci chcieli oceniać lustrację?* Obok tych haseł widniały fotografie 6 sędziów TK. Na tę publikację zareagowała Rada Etyki Mediów, wyrażając „głębokie oburzenie”, ponieważ autorzy artykułu „w trybie orzekającym informują czytelników o współpracy sędziów ze służbami specjalnymi PRL, nie podając przekonujących argumentów, uogólniając nieuzasadnione, jak się okazało, zarzuty na całą instytucję”. Rada stwierdziła, że „postępowanie takie jest zasadniczo sprzeczne ze standardami etyki dziennikarskiej, naruszając zwłaszcza zasady prawdy oraz obiektywizmu, a także szacunku i tolerancji, zapisane w Karcie Etycznej Mediów”, cyt. za: www.gospodarka.gazeta.pl (13 maja 2007)

⁵²⁵ Dziewięciu na jedenastu sędziów, którzy sądzili tę sprawę, miało zdanie odrębne. Wyrok za zbyt surowy uznało czterech sędziów, akurat wszyscy wybrani w tej kadencji Sejmu (M. Gintowt-Jankowicz, Z. Cieślak, T. Liszcz, W. Hermeliński). Sędzia B. Zdziennicki uważał, że należało obalić całą ustawę, ponieważ została uchwalona w niekonstytucyjnym trybie. Sędziowie E. Łętowska, M. Mazurkiewicz, J. Ciemniowski i M. Wyrzykowski uznali, że należało orzec za sprzeczną z konstytucją definicję współpracy, a nie sugerować jej uzupełnienie. W komentarzach prasowych można było znaleźć stwierdzenia, że czterej sędziowie, obsadzeni już przez rządzącą dziś koalicję są znacznie przychylniejsi wizji lustracji *à la* PiS niż pozostali. „Ten podział wśród sędziów wart jest odnotowania. Dowodzi niezbicie, jak pozbawione są podstawy twierdzenia prezydenta, premiera czy innych polityków PiS, że Trybunał reprezentuje jakąś opcję światopoglądową, wrogą obecnej władzy”, E. Siedlecka, *Trybunał nie obalił lustracji*, „Gazeta Wyborcza” z 14 maja 2007.

⁵²⁶ 13 maja 2007 r. J. Kaczyński powiedział: „Nie podzielałem dość dziwnego pośpiechu Trybunału. Werydykt w sprawie lustracji opublikujemy pewnie po 15 maja”, *Kiedy wyrok w Dzienniku Ustaw?*, „Gazeta Wyborcza” z 14 maja 2007.

Jednakże wbrew „czarnym” przewidywaniom orzeczenie TK w sprawie lustracji zostało opublikowane w „Dzienniku Ustaw” 14 maja 2007 r.⁵²⁷

W kontekście politycznego sporu wokół koncepcji powszechnej lustracji i powtarzających się ataków na Trybunał Konstytucyjny, w oczach opinii publicznej organ ten zyskuje na autorytecie i uznaniu. Świadczą o tym chociażby wyniki sondażu CBOS z przełomu marca i kwietnia 2007 r.⁵²⁸

Na koniec warto się zastanowić, dlaczego Trybunał Konstytucyjny stał się kolejnym wrogiem publicznym dla rządzących obecnie środowisk politycznych. Odpowiedź może być tylko jedna: w V kadencji Sejmu do władzy znów doszli przeciwnicy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., na straży której – z istoty obecnego ustroju – stoi Trybunał Konstytucyjny. Należy mieć nadzieję, że w najbliższym czasie praktyka ta się nie zmieni⁵²⁹.

⁵²⁷ W komentarzu do wydanego orzeczenia TK dr R. Piotrowski stwierdził, że „on oznacza, że obowiązują podstawowe standardy demokratycznego państwa prawnego w odniesieniu do rozliczania przeszłości. Ważna wskazówka jest taka, że lustracja nie może być robiona na zasadach odpowiedzialności zbiorowej. Proces lustracji nie może doprowadzić w efekcie do zanegowania państwa prawa. Czy inaczej – lustracja nie może być narzędziem do osiągnięcia celów politycznych”, *Demokracja się obroniła*, „Trybuna” z 13 maja 2007, s. 1.

⁵²⁸ Większość zorientowanych w działalności Trybunału twierdzi, że jest bezstronny politycznie (80%), fachowy (81%) i właściwie dba o przestrzeganie konstytucji (88%), CBOS, *Opinia Polaków o Trybunale Konstytucyjnym* (komunikat z badań BS/76/2007), Warszawa maj 2007, www.cbos.pl.

⁵²⁹ Trafna wydaje się w tym kontekście wypowiedź Waldemara Kuczyńskiego: „Rządząca koalicja jest zajadłym wrogiem konstytucji, czyli faktycznie wrogiem obecnego ustroju. Ten ustrój im przeszkadza, ale nie mogą go zmienić legalnie, bo naród, czyli suweren, nie dał im do tego prawa. Wobec czego próbują go likwidować nielegalnie, poprzez uchwalanie ustaw, z których niemal wszystkie dotyczące kwestii ustrojowych gwałcą konstytucję”, *Drapieżnik podchodzi*, „Przegląd” z 3 czerwca 2007, s. 27.

— Dylemat
koncentracji kapitału
w mediach

1. Czego oczekuje 1. UNIA EUROPEJSKA?

Nie ulega wątpliwości, że w wolnej gospodarce rynkowej media są częścią systemu ekonomicznego zarówno państw narodowych, jak i Unii Europejskiej. Zgodnie z liberalnym modelem rynkowym, instytucje medialne generalnie traktowane są jako przedsiębiorstwa, które produkują i sprzedają swoje towary. W teorii podkreśla się, że prawa ekonomiczne funkcjonujące w dziedzinie komunikowania masowego doprowadziły do ukształtowania się specyficznych rynków medialnych – z charakterystyczną dla nich strukturą, regulacjami prawnymi i mechanizmami ekonomicznymi, a w szczególności z konkurencją⁵³⁰. Prawa ekonomiczne stają się w ten sposób głównym instrumentem kontroli mediów masowych. Przedsiębiorstwa medialne działają w warunkach systemu wysoce konkurencyjnego, a „zatem pomyłka w ocenie sytuacji rynkowej prowadzi do bankructwa”⁵³¹.

Denis McQuail w swej *Teorii komunikowania masowego*, omawiając wpływ własności na przekaz publiczny, uznał, że problem koncentracji stanowi punkt centralny całej debaty teoretycznej. Zwrócił również uwagę na to, że wolność prasy sprzyja prawu właścicieli do decydowania o treści przekazu; że forma własności ma wpływ na treść przekazu; że najlepszym środkiem obrony są dekoncentracja własności i wolna konkurencja, a system medialny powinien zawierać mechanizmy kontroli i zachowania równowagi, których celem jest ograniczanie niepożądanego wpływu właścicieli na treść przekazu⁵³².

John Street, zastanawiając się nad granicami wpływów biznesu i władzy politycznej, słusznie zauważył, że własność mediów podlega regulacjom politycznym, które mogą decydować o interesach i możliwościach właścicieli. „Możliwości te mogą być kształtowane przez nałożone przez rząd

⁵³⁰ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe...*, s. 151; B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2006, s. 191; *Studia nad mediami i komunikowaniem masowym*, red. J. Fras, Toruń 2007, s. 222.

⁵³¹ *Ibidem*.

⁵³² D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, przeł. M. Bucholc, A. Szulżycka, Warszawa 2007, s. 237 i n.

ograniczenia w zakresie posiadania wielu rodzajów mediów, przez orzeczenia sądów w sprawach o nieuczciwą konkurencję oraz przez przepisy antytrustowe. Rynki istnieją w określonych systemach politycznych; nie są strukturami autonomicznymi. Władza mediów jest produktem politycznych decyzji, wartości i procesów⁵³³. Wyprzedzając nieco wywód, muszę zauważyć, że prawda ta była zapewne głównym motywem ataków grup kapitałowych na zgłoszone przez rząd Leszka Millera przepisy antykoncentracyjne.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że koncerny medialne czerpią swoje dochody ze sprzedaży różnorodnych produktów, przede wszystkim jednak z reklam. Tomasz Goban-Klas zauważył, że to właśnie reklama ma podstawowe znaczenie dla komercyjnego komunikowania masowego: „Media na użytek ogłoszeniodawców tworzą nowy towar: publiczność, którą można sprzedać agencjom reklamowym”⁵³⁴. Powołując się na doświadczenia amerykańskie, dodał także, że konsekwencją ekonomicznej roli reklamy „jest przyspieszona koncentracja własności, tworzenie wielkich korporacji posiadających udziały w różnych gałęziach przemysłu”⁵³⁵.

Tezę tę potwierdzają dane świadczące o tym, że giganci medialni najczęściej zarabiają właśnie na reklamie. O koncentracji w tej płaszczyźnie świadczą dane wskazujące, że na grupę trzydziestu największych spółek medialnych na świecie przypadają wpływy z reklam w wysokości 215 mld dolarów. W pierwszej szóstce znajdują się medialne koncerny amerykańskie, a wśród nich największe zyski, czyli prawie 30 mld dolarów, osiąga Time Warner (właściciel m.in. pism „Time”, „People” oraz telewizji CNN i HBO). Kontrolowany przez Ruperta Murdocha News Corporation osiąga niemal dwukrotnie mniej, czyli 16,726 mld dolarów. Niemiecki Bertelsmann plasuje się na siódmym miejscu, a Cox Enterprises (udziały w Agorze) na ósmym, z dochodami z reklam w wysokości 9,452 mld dolarów. Koncern Axel Springer jest dopiero na dwudziestym dziewiątym miejscu z dochodami 2,693 mld dolarów⁵³⁶.

Dodajmy, że w warunkach globalizacji, gdy postępuje łączenie przedsiębiorstw z różnych krajów, ich cele i działalność mogą zacząć stawać się rozbieżne z interesami pojedynczego państwa, a nawet doprowadzać

⁵³³ J. Street, *Mass media, polityka, demokracja*, Kraków 2001, s. 127.

⁵³⁴ *Ibidem*, s. 152.

⁵³⁵ *Ibidem*, s. 153. Zob. także: Z. Bajka, *O reklamie w mediach*, [w:] *Dziennikarstwo i świat mediów*, red. Z. Bauer i E. Chudziński, Kraków 2000.

⁵³⁶ Szczegółowe informacje na ten temat w: *Giganci w mediach, czyli kto najczęściej zarabia na reklamie*, „Gazeta Wyborcza” z 23 lutego 2007, s. 33.

do konfliktu⁵³⁷. Dotychczasowe rozważania podjęte w niniejszej publikacji dostarczyły nam jednakże dostatecznie dużo argumentów, abyśmy mogli stwierdzić, że traktowanie mediów masowych jako takich samych przedsiębiorstw gospodarczych, jak wszystkie inne na wolnym rynku – byłoby poważnym błędem. W dyskusji na ten temat nie od dziś walczą ze sobą dwa podstawowe punkty widzenia – liberalny i socjaldemokratyczny. Ten ostatni (silny przecież w tradycji politycznej Europy Zachodniej) każe postrzegać media masowe nie tylko jako źródła zaspokajania rynkowych potrzeb odbiorców (np. rozrywki), ale również oczekiwań nie do końca podlegających prawom rynku. Stąd postulaty odnoszące się do obecności interwencjonizmu państwowego na rynkach medialnych i do respektowania zjawiska, które nasza Konstytucja określiła mianem „interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Taki punkt widzenia jest obecny nie tylko w debacie europejskiej, zwłaszcza że wymiana poglądów na ten temat dostarcza nam powodów do troski o to, czy np. prasa opiniotwórcza na wolnym rynku zdoła wypełnić jej podwójną funkcję: zaspokajanie potrzeb informacyjnych i edukacyjnych oraz jednocześnie przynoszenie zysków. „Odbiorcy przekazu radiowego i telewizyjnego nie są tylko klientami” – napisał ostatnio lewicowy filozof Jürgen Habermas. „Uczestniczą w wymianie rynkowej, ale jako obywatele mają też prawo do uczestniczenia w kulturze, prawo do obserwowania wydarzeń politycznych i kształtowania własnych opinii. Ten gwarantowany prawem przywilej oznacza, że produkcja programów będących częścią »podstawowego zaopatrzenia« dostarczanego ludności nie powinna być zależna od ich reklamowej wydajności, czy hojności sponsorów”⁵³⁸.

Stąd też, jak już wcześniej wyjaśniono, z systemu wolnorynkowego wyłączane są w poważnym stopniu media publiczne, finansowane również ze środków publicznych w zamian za realizację „misji”⁵³⁹, aczkolwiek i one funkcjonują w formie spółek prawa handlowego, co z istoty rzeczy przystosowuje je również do obecności na wolnym rynku produktów i reklam.

⁵³⁷ *Tożsamość rynkowa*, red. M. Boruc, Warszawa 2001, s. 153.

⁵³⁸ J. Habermas, *Dlaczego państwo powinno wspierać opiniotwórczą prasę*, „Europa. Tygodnik Idei” z 23 czerwca 2007, s. 12–13.

⁵³⁹ Działalność mediów publicznych na wolnym rynku idei zdefiniował w 1989 r. Jonathan Powell – ówczesny dyrektor programowy BBC 1. Powiedział on, że są one „szeroko pojętym zobowiązaniem dostarczania i ochrony różnych, wzajemnie uzupełniających się projektów programowych. Zobowiązanie to obejmuje nadawanie i emitowanie pewnych audycji mniejszościowych i przedstawianie, na ile to możliwe, różnych rodzajów programów. (...) Publiczne radio i telewizja mają większe aspiracje niż zapewnienie jedynie rozrywki. Ich celem jest przygotowywanie popularnych, wartościowych programów, odpowiadających ludzkiemu doświadczeniu i wychodzących poza utarte stereotypy. Takie programy nadają życiu ludzi wyższą jakość i odzwierciedlają złożoność istoty ludzkiej”, cyt. za: J. Kean, *op. cit.*, s. 83.

Śledząc obieg dokumentów instytucji europejskich, poświęconych koncentracji kapitału w dziedzinie mediów, nietrudno zauważyć, że kwestia ta jest jednym z najpoważniejszych problemów dla UE. Bardziej niż nam się wydaje, dotyczy również i Polski. Walery Pisarek zauważył, że na początku lat 90. mieliśmy w Polsce zerową koncentrację prasy codziennej. W 2000 r. największy wydawca prasy codziennej kontrolował już 24% rynku, trzech większych – 63%, a pięciu największych – 82%. W. Pisarek dla porównania podał, że w Niemczech analogiczne udziały wynoszą: 24%, 35% i 42%⁵⁴⁰.

Przystąpienie Polski do UE zmieniło sytuację kapitału zagranicznego (z korzyścią dla niego) na polskich rynkach medialnych, co zapoczątkowało szereg zmian w strukturach właścicielskich nadawców komercyjnych.

Dla części ekspertów i obserwatorów rynku ta tendencja nie była zaskoczeniem. Na jej nieuchronne pojawienie się wskazywano już w czasie debaty nad nowelizacją Ustawy o radiofonii i telewizji, przedstawionej wiosną 2002 r. przez rząd L. Millera (pierwsze czytanie projektu nowelizacji odbyło się 5 kwietnia 2002 r.). Wówczas to po raz pierwszy w sferze publicznej pojawiło się z dużą intensywnością hasło „koncentracja kapitału”, rozumiane w kategoriach rynkowych, które było słusznie przedstawiane ze strony autorów tej nowelizacji jako niezwykle istotne i realne źródło zagrożeń dla zrównoważonego ładu medialnego.

Zwracano wówczas zwłaszcza uwagę na to, że niekontrolowana przez państwo koncentracja własności w mediach (czyli koncentracja kapitału), będąca odwrotnością pluralizmu, może wprost zadecydować o powstaniu monopoli informacyjnych (i to zarówno na rynku prasowym, jak i rynku mediów elektronicznych), które przez presję ekonomiczną deformowałyby prawidłową debatę publiczną (czyli pluralizm opinii i oferty programowej), a tym samym wolny rynek idei, bez którego trudno sobie wyobrazić współczesną opinię publiczną. Uznawano, że nie można dopuścić do sytuacji, w której pod pretekstem całkowitej wolności prasy prywatny kapitał medialny przeciwstawia się wszelkim regulacjom prawnym⁵⁴¹.

Doświadczenia totalitaryzmów wskazują, że monopol informacyjny jest zjawiskiem znacznie szerszym niż monopol definiowany tylko w kategoriach ekonomicznych. W tym ostatnim sensie monopol to wyłączny tytuł do produkcji lub handlu konkretnym towarem lub w danej gałęzi ekonomicznej, przysługujący przedsiębiorstwu, grupie osób, osobie lub państwu⁵⁴². Mono-

⁵⁴⁰ W. Pisarek, *O mediach i języku*, Kraków 2007, s. 173.

⁵⁴¹ C. J. Bertrand, *op. cit.*, s. 50.

⁵⁴² Por. M. Szydło, *Państwowe monopole handlowe na rynku wewnętrznym w Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2007, z. 2. Autor pisze, że pojęcie „monopol” (pochodzące z języka greckiego: monos – sam, poleo – sprzedawca) jest używane na oznaczenie sytuacji, w której na danym rynku określona działalność gospodarczą prowadzi tylko jeden podmiot. Przyczynami takiej postawy są względy natury

pol informacyjny to potencjalna zdolność do wywierania systematycznego wpływu na kształtowanie poglądów, opinii i przekonań w wymiarze ogólnospołecznym w pożądanym kierunku zachowań i obyczajów, dokonywana na gruncie skoncentrowanej własności ekonomicznej.

Zjawisko to ma również stronę odwrotną. Jak pisze M. Brachfogel, „elity rządzące, by zapewnić sobie przychylność mediów, a przez to wpływać na opinię publiczną i kształtować poparcie społeczne dla siebie, są gotowe realizować interesy właścicieli mediów i wielkiego biznesu. Te rozstrzygnięcia często stoją w sprzeczności z interesem państwa i jego obywateli. Można wręcz powiedzieć, że korumpowanie moralne polityków przez media prowadzi do sytuacji, w której państwo nie służy obywatelom a interesom grup nacisku, a w tym konkretnym przypadku, chyba najsilniejszej takiej grupie, jaką są koncerny medialne”⁵⁴³. Klasycznym przykładem takiego przypadku byłoby np. uzależnienie przydzielania koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych od późniejszego wsparcia medialnego dla konkretnych, politycznych grup interesu. Słusznie więc Maciej Mrozowski zauważa, że choć media jako „czwarta władza” są w stanie same kształtować rzeczywistość, to jednak odpowiedź na pytanie o to, „czy środki przekazu rzeczywiście staną się suwerennym podmiotem gry politycznej, zależy od tego, czy sam ustrój państwowy i rozwiązania prawne określające pozycję i funkcję mediów w państwie na to pozwalają”⁵⁴⁴. I tu znajdujemy uzasadnienie dla regulacji antykoncentracyjnych, chroniących rynek zarówno przed własnością, jak i przed skorumpowaną władzą na rzecz dobra wspólnego.

Literatura zagraniczna, zwłaszcza amerykańska, dostarcza nam aż nadto przykładów, wskazujących na zagrożenia interesu publicznego, płynące z koncentracji kapitału medialnego.

Omawiając deontologię mediów wspominany już wielokrotnie C.J. Bertrand pisze, że media „z pewnością mogą oferować tym lepsze usługi, im większymi środkami dysponują. Jednakże może to stanowić zagrożenie dla interesu publicznego. Jakiś międzynarodowy koncern może na przykład chcieć posłużyć się należącymi do niego mediami jako swego rodzaju bronią, służącą do poprawy warunków tworzących go przedsiębiorstw niemedialnych. Tym sposobem władza o dużym znaczeniu politycznym dostaje się w ręce kilku jednostek, których podstawowym zmartwieniem wcale nie

ekonomicznej (rynkowej), a jej celem jest uniemożliwienie w praktyce pojawienia się konkurentów (rywali rynkowych) dla działającego już tam przedsiębiorstwa.

⁵⁴³ M. Brachfogel, *Mass media – narzędzie, czy podmiot władzy*, [w:] *Współczesne oblicza mediów*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2005, s. 31.

⁵⁴⁴ M. Mrozowski, *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*, Warszawa 2001, s. 192.

jest informowanie ludzi”. I to właśnie te osoby, odpowiedzialne jedynie wobec akcjonariuszy (tzn. wobec wielkich instytucji finansowych), wpływając na treść podawanych wiadomości, „decydują” o tym, co wydarzyło się w świecie. Sytuacja zawsze staje się niezdrowa, gdy któryś z sektorów gospodarczych znajduje się pod kontrolą jakiegoś oligopolu. A co dopiero, kiedy tym sektorem są media, o których można powiedzieć, że stanowią swoisty system nerwowy społeczeństwa? W literaturze polskiej zwrócił na to m.in. uwagę Tomasz Płudowski, pisząc o tendencjach charakterystycznych dla rzeczywistości amerykańskiej: „Wrażenie różnorodności może przesłaniać zachodzący proces konsolidacji mediów, czyli gromadzenia coraz większych wpływów przez coraz mniej liczne grupy. Liczba korporacji kontrolujących większość rynku medialnego w USA z kilkudziesięciu w latach 70. spadła obecnie do kilku największych. (...) Coraz powszechniejsze staje się również zwiększanie wpływów korporacji dzięki przejmowaniu różnego rodzaju mediów, co ułatwia ustawa o łączności z 1996 r. Proces ten prowadzi do monopolizacji rynku poprzez kontrolę coraz większej liczby źródeł informacji”⁵⁴⁵.

W kontekście ostrych sporów, toczonych w 2002 r. wokół propozycji przepisów antykoncentracyjnych, nad debatą publiczną zawisło zasadnicze pytanie, czy Polsce, która dopiero co zdołała wyjść ze struktur państwowego monopolu informacyjnego, znów grozi powstanie innego charakteru monopoli informacyjnych? Jeśli tak, to na czym zjawisko to miałoby teraz polegać, gdzie leżą jego źródła, dlaczego należy się przed nim chronić, a w końcu – czy rację ma w tej dyskusji prawica postulująca prywatyzację mediów publicznych i likwidację KRRiT, czy lewica ze swymi interwencjonistycznymi skłonnościami?

W warunkach polskich zjawisko koncentracji kapitału w mediach jest problemem w zasadzie nowym, stąd też w niedostatecznym stopniu opisanym i zbadanym. Jak do tej pory, zagadnieniom koncentracyjnym na rynku medialnym poświęcony został jedyny oficjalny raport rządowy, „Procesy własnościowe i koncentracja kapitału w środkach masowego przekazu”, przyjęty przez Radę Ministrów 26 sierpnia 1999 r. W raporcie tym stwierdzono, że osiągnięty wówczas poziom koncentracji kapitałowej i programowej nie stwarzał zagrożenia dla pluralizmu i konkurencji na rynku środków masowego przekazu.

Od tego czasu jednakże w Polsce wiele się zmieniło, m.in. dlatego, że wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej nasz rynek medialny został bez żadnych ograniczeń otwarty dla kapitału europejskiego.

⁵⁴⁵ T. Płudowski, *Dziennikarstwo i środki masowego przekazu w rynkowym społeczeństwie demokratycznym. Krytyka modelu amerykańskiego*, [w:] *Dziennikarstwo, media, społeczeństwo*, red. S. Mock, Warszawa 2005, s. 119.

W wyczerpującym studium, przygotowanym w 2004 r. przez ekspertów KRRiT, któremu nadano tytuł „Białej księgi”, jej autorzy⁵⁴⁶ wyraźnie stwierdzili, że w Polsce w środkach masowego przekazu zostały uruchomione wszystkie możliwe formy koncentracji, zarówno w wyniku działania przedsiębiorstw krajowych, jak i zagranicznych⁵⁴⁷. Dotyczy to zwłaszcza rynku prasowego⁵⁴⁸. Powinno to prowadzić do podejmowania w ustawodawstwie krajowym inicjatyw, które pozwalałyby na skuteczną ochronę własnych rynków (np. opracowanie mechanizmu subsydiów dla prasy mniejszego zasięgu lub ulgi podatkowej dla prasy specjalistycznej), zwłaszcza że na gruncie europejskim nie udało się – jak dotychczas – wypracować jednolitego, „wspólnego podejścia do zdarzeń w sferze koncentracji środków przekazu”.

Po kilku jednak latach, jakie upłynęły od batalii przeciwko „dużej” nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji z 2002 r., w polskiej literaturze naukowej wciąż w niewystarczającym stopniu są rozpoznane i opisane zagadnienia związane z koncentracją kapitału w mediach. U podstaw takiego stanu rzeczy leży przede wszystkim brak zainteresowania tą problematyką ze strony ugrupowań rządzących, co skutkuje z kolei brakiem wystarczającego dostępu do informacji z instytucji publicznych na temat rzeczywistych przebiegów kapitałowych. Można by więc uznać, że w takiej sytuacji bez wątpienia pozostaje do wypełnienia miejsce na „krytyczną ekonomię polityczną komunikacji społecznej”, której znaczenie podkreślał przed laty John Keane (podobnie jak uczynił to już wcześniej N. Garnham⁵⁴⁹), zwracając uwagę na to, że media są nie tylko narzędziem o charakterze ideologiczno-politycznym, ale również zjawiskiem ekonomicznym, w określonym sensie są towarem⁵⁵⁰, podlegają więc ogólnym prawom rynku. Na takie postrzeganie roli mediów opinia publiczna krajów wschodnioeuropejskich, w tym również i polska, nie była przygotowana. Stąd z taką łatwością, przy braku szerszego zainteresowania, został w istocie porzucony niemal cały polski rynek prasowy. Powodem tego stał się brak rodzimego kapitału, który byłby zdolny

⁵⁴⁶ Chodzi tu o Karola Jakubowicza, Bohdana Junga i Tadeusza Kowalskiego.

⁵⁴⁷ „Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej. Założenia strategiczne do nowej ustawy o mediach elektronicznych oraz nowelizacji innych ustaw”, studium opracowane w ramach projektu PHARE 2001, realizowanego przez KRRiT przy bliźniaczej współpracy z Direction du Développement des Médias z Francji, Warszawa 2004, s. 53 i n.

⁵⁴⁸ Por. B. Klimkiewicz, *Medialna przestrzeń wpływów*, [w:] *Media a integracja europejska*, red. T. Sasińska-Klas, A. Hess, Kraków 2004, s. 101.

⁵⁴⁹ Por. N. Garnham, *Contribution to a Political Economy of Mass Communication*, [w:] *idem, Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information (Media Culture & Society series)*, London 1990, s. 20–55.

⁵⁵⁰ J. Kean, *Media a demokracja*, Londyn 1992, s. 51–53.

do inwestowania i konkurowania. Jane L. Cirry, analizując problemy transformacji mediów zauważa, że przemiany własnościowe w Europie Środkowo-Wschodniej nigdzie nie były proste. Nikt nie przejmował się zbytnio kwestiami własności, stąd „decyzje podejmowane w ogniu przemian miały dalekosiężne skutki”⁵⁵¹. Wielu analityków zastanawiało się nad istniejącym od dawna problemem, czy zagraniczna własność mediów przez treści pociągnie za sobą ingerencję przekazów w politykę polską. Jak dotąd brak jest jednak pogłębionych badań na ten temat.

Bez wątpienia przepisy antykoncentracyjne należy postrzegać jako formę interwencji państwa w strukturalną sprzeczność pomiędzy wolnością komunikowania a nieograniczoną wolnością rynku, czemu zawsze będą się opierać właściciele koncernów medialnych. Dzieje się tak m.in. dlatego, że dla nich „wolność prasy jest wynikiem długiej, heroicznej walki prywatnych przedsiębiorców przeciwko restrykcjom, jakie mogą próbować im narzucać społeczeństwo lub rząd. Marzy im się uprzywilejowana pozycja środków przekazu, która zapewnia im wyłączność i przewagę nad wszystkimi innymi. Państwowa ingerencja w działanie tej sfery jest postrzegana jako nieusprawiedliwione lub konieczne zło”. Na ten temat pisał u progu lat 90. John Kean, jego publikacje miały być m.in. dla nas ostrzeżeniem przed powstawaniem cenzury rynkowej metodami ekonomicznymi, czego nie chcą zresztą dostrzegać zwolennicy pełnej liberalizacji rynków medialnych. Kean widział w tym potrzebę określonej ingerencji państwa, ponieważ – jego zdaniem – prywatna własność medialna „produkuje prywatne kaprysy. Ci, którzy zarządzają rynkową sferą produkcji i dystrybucji informacji, określają jeszcze przed opublikowaniem, jakie produkty (np. książki, pisma, gazety, programy telewizyjne i oprogramowanie komputerowe) będą produkowane masowo, a więc jakie poglądy oficjalnie dostaną się na rynek opinii”⁵⁵².

W 2002 r. do polskiej opinii publicznej nie docierała w czasie debaty nad nowelizacją Ustawy o radiofonii i telewizji rzetelna informacja o istnieniu wielu dokumentów i zaleceń instytucji europejskich dotyczących koncentracji, a uchwalonych w UE już w latach 70. Dokumenty europejskie wskazywały wyraźnie na konieczność ochrony rynków przed koncentracją kapitału w mediach. Dotyczyły zarówno prasy, radia, jak i telewizji⁵⁵³, pozostawiając w tym względzie decyzje przede wszystkim w rękach państw członkowskich.

⁵⁵¹ J.L. Cirry, *Transformacja mediów w Europie Środkowo-Wschodniej...*, s. 103.

⁵⁵² *Ibidem*, s. 66.

⁵⁵³ Jacek Sobczak wymienia m.in. Zalecenie Rady Europy z 23 stycznia 1995 r. w sprawie koncentracji prasy oraz Zalecenie z 28 kwietnia 1978 r. w sprawie zagrożenia wolności prasy i telewizji. Zob.: *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich...*, s. 52–53.

Zarówno dokumenty europejskie, podobnie jak rozwiązania antykoncentracyjne, obowiązujące od dawna w przepisach krajowych państw członkowskich i konsekwentnie chroniących rynki krajowe (m.in. w Austrii, Belgii, Francji, Holandii, Portugalii, Grecji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych⁵⁵⁴, Australii czy Włoszech), nie były – i nadal nie są – znane polskiej opinii publicznej.

Podajmy więc kilka przykładów: francuska ustawa z 1 sierpnia 1986 r. określiła zasady, wskazujące na konieczność zachowania niezależności prasy francuskiej od kapitału zagranicznego (wcześniej obowiązywał zakaz udziału kapitału zagranicznego w mediach francuskich), przy czym próg udziału wydawców zagranicznych dla publikacji w języku francuskim określony został na 20%. Najstarsza (istnieje od 1832 r.) agencja prasowa na świecie – Agence France Presse – na mocy tej ustawy zobowiązana została do „sprzedaży po identycznej cenie informacji dla wszystkich odbiorców francuskich bez względu na zasobność finansową czy wielkość przedsiębiorstwa i jego znaczenia na rynku”⁵⁵⁵. Państwo stosuje takie środki ochronne, jak obniżanie podatków, zmniejszanie kosztów transportu, opłat pocztowych i telekomunikacyjnych oraz powołało specjalne fundusze, przeznaczone dla dzienników ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych mających niskie dochody z reklam. W 1999 r. specjalnym dekretem powołany został fundusz przeznaczony na technologiczną modernizację przedsiębiorstw prasowych. Natomiast rynek telewizyjny (6 stacji publicznych, 4 prywatne, 3 platformy cyfrowe) i radiowy (stacje prywatne i publiczne) podlega ograniczeniom związanym z udziałem kapitału, liczbą koncesji oraz uczestnictwem większej ilości firm tej samej branży.

W Niemczech podejmuje się inicjatywy zmierzające do ograniczenia koncentracji przede wszystkim w odniesieniu do rynku mediów elektronicznych. Trzeba tu w szczególności wymienić przyjęte w 1997 r. układy radiowo-telewizyjne, które pozwalają jednemu koncernowi rozpowszechniać najwyżej dwa ogólnokrajowe programy radiowe lub telewizyjne. Należy w tym miejscu przypomnieć, że media publiczne w RFN nadają 50 programów telewizyjnych i radiowych, zarówno ogólnokrajowych, jak i na poziomie landów.

Odrębne ograniczenia zostały wprowadzone w RFN również na poziomie landów, a dotyczą w szczególności koncentracji krzyżowej. I tak

⁵⁵⁴ W. Czarasty, *Trzecia fala*, „Trybuna” z 10 marca 2007, przypomina, że np. ograniczenia „w dziedzinie nabywania własności w USA przez cudzoziemców są traktowane na tyle poważnie, że światowy potentat medialny, R. Murdoch, aby kupić sieć telewizyjną Fox Network i wytwórnię filmową 20th Century Fox, musiał przyjąć obywatelstwo amerykańskie”.

⁵⁵⁵ T. Sławińska, *Media regionów?*, [w:] *Media a integracja europejska...*, s. 55.

np. Ustawa o radiofonii i telewizji Północnej Nadrenii i Westfalii mówi, że podmiot, który ma pozycję dominującą na rynku prasy codziennej lub magazynów periodycznych, nie może mieć udziałów większościowych u żadnego nadawcy działającego na tym samym terenie. Krajowe urzędy ds. mediów mogą odmówić koncernowi medialnemu przydzielenia koncesji jeśli nadawca osiąga większy niż 30% udział w widowni.

Istotne jest to, że federalna Komisja ds. Koncentracji Mediów (Kommission zur Ermittlung der Konzentration) publikuje coroczny, dostępny dla opinii publicznej, raport na temat koncentracji w mediach, który zawiera wykresy struktury własnościowej⁵⁵⁶. Kierunek postępowania w sprawach koncentracji wyznacza wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1981 r.⁵⁵⁷

W Austrii, gdzie rynek prasowy charakteryzuje się obecnością wielu tytułów niemieckich, w celu przeciwdziałania koncentracji własności został przede wszystkim zastosowany system subwencji rządowych dla gazet, który dotuje wszystkie tytuły bez względu na ich sytuację finansową i rynek czytelnicy. Od 1985 r. stosowana jest również subwencja specjalna, przeznaczona „wyłącznie dla gazet, które są ważne dla kształtowania opinii publicznej i służą pluralizmowi opinii w prasie. Obok dotacji rządowych istnieją także subwencje władz poszczególnych landów. W niektórych rejonach władze wspierają prasę przez regularne zamieszczanie reklam, inne dotują inwestycje, np. budowę drukarni, lub udzielają konkretnych dotacji dla redakcji”⁵⁵⁸. Na rynku telewizyjnym długo obowiązywała ustawowa ochrona pozycji ÖRF (ze względu na dbałość o zachowanie tożsamości kulturowej w warunkach masowego korzystania przez Austriaków z oferty programów niemieckich), jednakże w 2001 r. weszła w życie ustawa dopuszczająca również na rynek ogólnokrajowy nadawców komercyjnych⁵⁵⁹. Z obserwacji rynku austriackiego wynika, że zmiana ta nie wpłynęła jednak na pozycję ÖRF na austriackim rynku medialnym.

⁵⁵⁶ *Promocja pluralizmu mediów – doświadczenia europejskie a potrzeby polskie. Materiały z międzynarodowej konferencji, zorganizowanej przez KRRiT, 9 grudnia 2004, Warszawa 2005, s. 68.*

⁵⁵⁷ Bundes Verfassungsgerichtshoff, nr 57 [Federalny Trybunał Konstytucyjny, orzeczenie nr 57], „Media Perspektiven” 1981, nr 6, s. 437. Czytamy tam m.in.: „Należy przeciwstawić się niebezpieczeństwu wyłączenia z ogólnego rozpowszechniania takich różnorodnych opinii, które mają znaczenie dla całości kształtu opinii publicznej oraz temu, by w tworzeniu opinii publicznej decydujący głos mieliby ci, którzy dysponują dużymi zasobami finansowymi i odpowiednimi częstotliwościami emisyjnymi”, cyt. za: Z. Kosiorowski, *Czy koncentracja kapitałowa ogranicza pluralizm?*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2006, nr 3–4, s. 25.

⁵⁵⁸ A. Hess, *Tańcowały dwa Michały... Podobieństwa, różnice i wzajemne przenikanie rynków medialnych Niemiec i Austrii*, [w:] *Media a integracja europejska...*, s. 87.

⁵⁵⁹ A. Hess słusznie zauważa, że austriacka telewizja publiczna konkuruje na rynku reklam z niemieckimi nadawcami komercyjnymi, a nie z prywatnymi stacjami rodzinnymi. Ze względu na dominującą pozycję, dochody ÖRF w budżecie osiągają wysokość 49%; *ibidem*, s. 88.

W Wielkiej Brytanii koncentracja krzyżowa ograniczana jest „zasadą 20%”, która podmiotom kontrolującym więcej niż 20% rynku prasy zabrania posiadania koncesji komercyjnej telewizji ITV, kontrolowanej przez brytyjską firmę Granada – Carlton oraz posiadania więcej niż 20% udziałów w jednym z podmiotów mających koncesję ITV.

Podobne rozwiązania na rynku mediów elektronicznych obowiązują we Włoszech (choć przypadek tego kraju jest szczególnym przykładem koncentracji – tolerowany w UE; w literaturze przedmiotu otrzymał miano „berluskonizacji”⁵⁶⁰).

Informacji na temat skutków koncentracji kapitału w rozwiniętych państwach zachodnioeuropejskich dostarczały jedynie nieliczne opracowania naukowe, obecne w czasie tej dyskusji na naszym rynku wydawniczym⁵⁶¹. Z ich treści wyłania się obraz skutecznych zabiegów „starych” państw członkowskich – mających na celu ochronę własnych rynków medialnych, oraz bezradności „nowych” – zakładających ekspansję silnych, zachodnioeuropejskich koncernów medialnych i ich produktów. Polska jest tego najlepszym przykładem.

Powtórzmy raz jeszcze, że koncentracja kapitału na rynkach medialnych jest odwrotnością pluralizmu. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Radę Europy, pluralizm w płaszczyźnie medialnej charakteryzuje się istnieniem dużej liczby niezależnych i autonomicznych mediów, bogactwem ich rodzajów oraz różnorodnością treści, a więc różnorodnością poglądów i opinii dostarczanych odbiorcom.

Ukształtowana na gruncie europejskim doktryna odróżnia pluralizm treści od pluralizmu źródeł i pluralizmu dostawców.

Pluralizm treści (*content*) oznacza, że mamy dostęp do wielu różnych tematów, poglądów i opinii. Tak rozumiana różnorodność odnosi się zarówno do wiedzy popularno-naukowej, socjologicznej, z zakresu kultury i sztuki, jak i do debat politycznych. Uzasadnieniem dla zapewnienia pluralizmu treści jest konstytucyjne prawo do wolności słowa, które samo w sobie jest gwarancją, że różnorodne wypowiedzi dotrą do zróżnicowanych odbiorców.

⁵⁶⁰ M. Magoska, *Kultura polityczna we Włoszech. Fenomen Silvio Berlusconi*, *ibidem*. Autorka pisze m.in., że: „Silvio Berlusconi kontroluje praktycznie całą informację, ponieważ jest właścicielem trzech stacji prywatnych, a jako premier i przywódca koalicji sprawuje kontrolę nad trzema kanałami telewizji publicznej RAI. (...) W Internecie założył własny fanclub, wydał płytę z piosenkami, opublikował kilka książek z własnymi refleksjami. Sam Berlusconi nie dostrzega konfliktu interesów między dwiema rolami, jakie pełni, tj. biznesmena i polityka” (s. 75). Por. także artykuł F. Amoretiego, *Silvio Berlusconi – od kampanii typu prezydenckiego do prezydenckiego rządu*, [w:] *Media masowe w systemach demokratycznych...*

⁵⁶¹ Jak np. J. Adamowski, *Środki masowej informacji Kanady*, Warszawa 1997, s. 77–86; B. Golka, *System medialny Francji*, Warszawa 2001, s. 126–134 oraz cytowane tam inne wydawnictwa, które ukazały się już po upadku nowelizacji.

Pluralizm źródeł (*source*) związany jest z pochodzeniem treści od różnorodnych producentów, redaktorów oraz właścicieli programów i informacji. Teoretycznie (przynajmniej) przeciwdziała sytuacji, w której poszczególne osoby, grupy kapitałowe lub organizacje zmierzałyby różnymi metodami do kontrolowania bądź ograniczania przepływu informacji do odbiorców.

Pluralizm dostawców (*outlet*) dotyczy różnorodności usług dostarczanych odbiorcom, co powinno w rezultacie zapewnić możliwość indywidualnego wyboru. Jak twierdzą znawcy przedmiotu – ostatecznie, wartość pluralizmu w mediach oznacza umożliwienie ludziom samodzielnego korzystania z różnorodnych treści.

Powstaje więc pytanie, jak w obecnych warunkach rynkowych radzą sobie z tym zadaniem polskie instytucje, odpowiedzialne za ochronę pluralizmu medialnego, w jaki sposób reagują na koncentrację kapitału.

Koncentracja (łac. *concentratio* – skupienie, zebranie w jednym miejscu) oznacza w ekonomii „zgromadzenie środków produkcji, kapitałów i innych zasobów w jednym przedsiębiorstwie, a w poszczególnym przypadku w rękach jednego właściciela”. Definicja ta wyraźnie wskazuje na zmiany własnościowe.

Miarodajne dla naszego wyводу jest Rozporządzenie Rady EWG z grudnia 1989 r., które stwierdzało, że do koncentracji dochodzi wówczas, gdy dwa uprzednio niezależne przedsiębiorstwa łączą się w drodze fuzji, lub też gdy jedna bądź więcej osób, które kontrolują co najmniej jedno bądź więcej przedsiębiorstw, zakupują (poprzez wykup akcji lub majątku), w drodze kontraktu lub innymi metodami, bezpośrednią albo pośrednią kontrolę nad całością lub częścią innego przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstw⁵⁶².

Autorzy dokumentu „Radio i Telewizja w Polsce. Raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej”⁵⁶³ zwracają uwagę na to,

⁵⁶² Chodzi o Rozporządzenie Rady EWG nr 4064/89, poświęcone procedurze fuzji. Dane na ten temat pochodzą z materiału Biura Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w Luksemburgu (L-2985). Tłumaczenie robocze z języka angielskiego dokumentów europejskich dotyczące fuzji oraz pomocy publicznej, przeznaczone do użytku wewnętrznego KRRiT, przygotowane zostało przez Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT i opatrzone datą 25 maja 2005 r. Przykładem takiej koncentracji, dokonującej się na naszych oczach są obecne przejęcia w branży telewizyjnej. Chodzi tu mianowicie o aktywność wrocławskiej ATM Grupy, która planuje konsolidację rynku produkcji telewizyjnej. Według opinii ekspertów, wartość tego rynku rośnie dynamicznie: tylko w 2006 r. wzrosła o 30%, a w 2007 r. może osiągnąć wartość 1 mld zł. ATM Grupa ocenia swój udział w rynku na 12%, podczas gdy jej najwięksi konkurenci – Akson Studio Michała Kwiecińskiego i MTL Maxfilm Tadeusza Lampki szacowane są razem na 5,6%. W lipcu 2007 r. ATM Grupa przejęła Studio A. Zob.: M. Fura, *Rynek producentów telewizyjnych wart 1 mld zł*, „Gazeta Prawna” z 20 lipca 2007.

⁵⁶³ Dokument ten został przygotowany przez pracowników KRRiT, a Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przyjęła go we wrześniu 2004 r. Znajduje się w nim wiele cennych danych na temat grup kapitałowych na polskim rynku mediów elektronicznych, dostępny na: www.krrit.gov.pl.

że pojęciem zbliżonym do „koncentracji” jest pojęcie „integracji mediów”, oznaczające wszelkie połączenia własności lub kontroli nad działalnością przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw. W tym znaczeniu wyróżnia się integrację poziomą (dotyczy różnych podmiotów w obrębie jednego medium; z takim rodzajem koncentracji mamy np. do czynienia na polskim rynku prasowym⁵⁶⁴) i integrację pionową (łączy np. w jednym przedsiębiorstwie różne etapy produkcji, eksploatacji i dystrybucji towaru czy dzieła).

W Raporcie wyróżnia się koncentrację monomedialną, międzymedialną, międzysektorową i międzynarodową, aczkolwiek zauważa się, że nie każda forma współpracy na rynku nosi znamiona koncentracji.

Według Jana Beliczyńskiego, koncentracja kapitału w mediach oznacza „zmniejszenie się liczby rzeczywistych, podmiotowych uczestników rynku (organizacji medialnych), wymuszane często przez recesję”. Z doświadczenia rynkowego wynika, że „firmy łączą się pod presją redukcji kosztów”⁵⁶⁵, stąd koncentracja kapitału na rynku medialnym jest nieunikniona, bo jest – jak każdy rynek – podporządkowana wolnej gospodarce rynkowej.

Na polskim rynku, podobnie jak i w całej Europie, dochodzi do różnych form połączeń i fuzji⁵⁶⁶. Wszak podstawowym celem koncentracji kapitału i własności w mediach jest m.in. obniżenie kosztów produkcji i kosztów dotarcia do pojedynczego widza z ofertą programową. Problem polega jednak na tym, aby koncentrowany kapitał nie otwierał drogi nowym monopolom informacyjnym, które ułatwiają manipulowanie opinią publiczną, na co wskazują w przeszłości chociażby praktyki totalitarne. Demokratyczny ład medialny wymusza wszakże funkcjonowanie zróżnicowanych źródeł informacji, tak aby dostarczały one obywatelom różnorodną interpretację i ocenę tych samych wydarzeń i zjawisk.

Na podstawie praktyki rynkowej wyróżniana jest koncentracja trojkiego rodzaju (tzw. *cross-ownership*):

- horyzontalna – gdy mamy do czynienia z powiązaniami kapitałowymi i własnościowymi pomiędzy podmiotami tego samego rynku np. pomiędzy nadawcami telewizyjnymi (czego najlepszym przykładem na

⁵⁶⁴ Rezultatem jest rozrost zagranicznych grup kapitałowych działających na polskim rynku, jak np.: Wydawnictwo H. Bauer, Axel Springer Polska, Gruner+Jahr Polska, Wydawnictwo Edipresse czy Orkla Media.

⁵⁶⁵ Por. J. Beliczyński, *Koncentracja mediów na przykładzie branży radiowej*, „Radio Lider”, marzec-kwiecień 2004, s. 38 i n. Również na ten temat: W. Czarzasty, *Koncentracja kapitału w polskich mediach elektronicznych*, „Studia Medioznawcze” 2002, nr 5.

⁵⁶⁶ 15 czerwca 2007 r. PAP podała np. informację o planowanym założeniu w Krakowie centrum medialnego TVN i serwerowni Onetu: „Musimy mieć nowoczesną i stabilną bazę dla przedsięwzięć z połączonego świata Internetu, telewizji i telekomunikacji” – powiedział Paweł Leżański, członek zarządu grupy Onet.

gruncie polskim była próba stworzenia przez TVP, TVN i Polsat Polskiego Operatora Telewizyjnego),

- ukośna – gdy zachodzą powiązania pomiędzy podmiotami funkcjonującymi na różnych rynkach medialnych np. prasowym i telewizyjnym, bądź prasowym i radiowym (w takiej sytuacji jest np. Agora, wydająca gazetę ogólnopolską i posiadająca 27 koncesji radiowych),
- wertykalna – gdy realizowane są powiązania między nadawcami, producentami i dystrybutorami (chodzi w tym przypadku o tzw. łańcuch tworzenia wartości, np. serii audycji radiowych, spisanych następnie w formie książkowej i rozpowszechnianych przez ten sam podmiot).

W kontekście oceny zjawisk koncentracyjnych na polskim rynku mediów elektronicznych, elementami poddanymi polityce państwa są w tym zakresie cztery główne typy podmiotów:

- nadawcy publiczni w zakresie wyspecjalizowanych programów koncesjonowanych (np. kanał Kultura),
- nadawcy społeczni i komercyjni,
- dystrybutorzy zawartości (multipleksy⁵⁶⁷, telewizja kablowa, platformy satelitarne, strony internetowe),
- operatorzy sieci (np. TP Emitel)⁵⁶⁸,
- operatorzy udogodnień towarzyszących (czyli systemów warunkowego dostępu).

⁵⁶⁷ Multipleksy to zintegrowany sygnał cyfrowy co najmniej dwóch programów oraz innych składników, w tym służących świadczeniu usług dodatkowych, przeznaczonych do emisji w jednym kanale.

⁵⁶⁸ Do wyjaśnienia monopolistycznej pozycji TP EmiT na polskim rynku mediów elektronicznych, istotne są następujące dane: w 2000 r. w wyniku zakończenia procesu prywatyzacyjnego spółki Telekomunikacja Polska SA, Grupa France Telecom i Kulczyk Holding przejęli kontrolę nad polskimi sieciami nadawczymi, dzięki czemu kontrolują dziś ok. 65–70% tego rynku oraz zdecydowaną większość istniejącej sieci nadawczej, za pomocą której nadawany jest sygnał analogowy. Wynika z tego, że tą decyzją sprzed kilku lat państwo polskie zrzekło się kontroli nad strategiczną działalnością, jaką jest rozsiew sygnału przez nadawców polskich. Wkrótce, w wyniku zmiany struktury udziałowców (zbycie udziałów przez Kulczyk Holding), kontrolę nad tą działalnością przejęła Grupa France Telecom (*de facto* państwo francuskie, będące większościowym udziałowcem France Telecom). Drugi podmiot oferujący usługi na tym rynku to Polskie Sieci Nadawcze, będące własnością Télédiffusion de France – jest również kontrolowany przez France Telecom. Wynika z tego, że FT kontroluje 100% polskich sieci nadawczych! Na dodatek prawie wszystkie media elektroniczne w Polsce (zarówno publiczne, jak i komercyjne) wykorzystują nadajniki będące dziś własnością spółki zależnej od TP SA, prowadzącej działalność właśnie pod szyldem TP EmiT (informacja na stronie internetowej www.francetelecom.com/en/worldwide/europe/poland/index.html). Według obliczeń Biura KRRiT z 2005 r., co siódma złotówka uzyskiwana przez media publiczne z abonamentu była przekazywana na konto spółki monopolisty TP EmiT, a poprzez nią na rzecz France Telecom. Rodzi to w praktyce inne negatywne skutki, np. w sierpniu 2004 r. miała miejsce awaria nadajników TP EmiT, która na kilka godzin przerwała nadawanie programów TVP, a powołane do tego jednostki TP SA nie były w stanie szybko zareagować i udostępnić miejsce awarii wysłanym do jej usunięcia technikom Telewizji Polskiej. Na praktyki monopolistyczne TP EmiT w 2005 r. ostro zareagowali nadawcy publiczni, co stało się powodem wystąpienia ówczesnej przewodniczącej KRRiT do premiera M. Belki (komunikat prasowy rzecznika prasowego przewodniczącej KRRiT Rafała Rastawickiego z 2 lutego 2005). UOKiK nie dopatrzył się wówczas możliwości zmiany tej sytuacji w ramach swoich kompetencji.

Czynnikami sprzyjającymi dziś koncentracji kapitału i zarządzania w mediach jest nasilająca się konwergencja (czyli „mieszanie się, upodabnianie i zastępowanie się mediów nawzajem”⁵⁶⁹), a także globalizacja i cyfryzacja nadawania. J. Beliczyński podaje, że do najczęściej spotykanych strategii koncentracyjnych należą fuzje, zmiany tytułu własności, nabywanie większościowego pakietu akcji (a przez to przejęcie kontroli) oraz alianse strategiczne⁵⁷⁰. Z dotychczasowych rozważań wynika więc, że media są integralną częścią systemu gospodarczego państwa.

Zgodnie ze stanowiskiem instytucji europejskich, główny ciężar polegający na ochronie pluralizmu w mediach spoczywa na państwach członkowskich. Takie podejście uzasadnione zostało różnicami ekonomicznymi (np. zamożnością danego państwa, wielkością rynku), strukturą społeczną (chodzi tu m.in. o zamożność społeczeństwa, obecność mniejszości narodowych), kulturą polityczną (określającą m.in. stosunek do regulacji antykoncentracyjnych oraz stosowanie w praktyce przez państwa członkowskie różnorodnych instrumentów, chroniących pluralizm), doświadczeniami związanymi z rozwojem rynku medialnego (różnice pomiędzy państwami starej i nowej Europy), a także rozwojem kultury medialnej.

Z drugiej jednakże strony, liczne analizy wskazują na powody nasilania się zjawisk koncentracyjnych, obiektywnie wynikających z procesu stopniowego przenoszenia się źródeł dochodu narodowego ze sfery materialnej do niematerialnej (rozwój społeczeństwa informacyjnego) oraz z konwergencji technologicznej⁵⁷¹, która wymaga dziś jednoczesnego działania na polu wielu mediów (np. informatyki, telekomunikacji, produkcji sprzętu elektronicznego itd.)⁵⁷².

W 1989 r. Rada Wspólnot Europejskich przyjęła „Rozporządzenie o kontroli koncentracji przedsiębiorstw” – jako wyspecjalizowany instrument prawny, zapewniający nadzór nad połączeniami właścicielskimi z punktu widzenia politycznych i społecznych skutków koncentracji kapitałowych na rynkach medialnych. Oceniając praktyki koncentracyjne, na podstawie tego rozporządzenia Komisja Europejska przyjmuje następującą procedurę: po pierwsze, definiuje produkt oraz związane z nim rynki geogra-

⁵⁶⁹ Paweł Gruszecki pisze, że konwergencja mediów polega na integracji mediów audiowizualnych, telekomunikacji oraz informatyki, w wyniku czego zatarte zostają tradycyjne granice między mediami a sposobami komunikowania się. *Regulacja rynku komunikacji elektronicznej a Unia Europejska i Stany Zjednoczone*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 58.

⁵⁷⁰ J. Beliczyński, *op. cit.*

⁵⁷¹ Będzie o tym mowa w dalszej części książki.

⁵⁷² Por. KRRiT, *Radio i telewizja w Polsce. Raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej*, Warszawa, wrzesień 2004, s. 69–70.

ficzne. Po drugie – rozważa, czy zgłoszona koncentracja doprowadzi do ustanowienia lub wzmocnienia dominującej pozycji danej grupy kapitałowej na konkretnym rynku. Jeśli odpowiedź jest twierdząca – Komisja Europejska ocenia skutki tej koncentracji dla istniejących stosunków konkurencji i decyduje, czy są one możliwe do przyjęcia. Może również proponować wprowadzenie modyfikacji do projektu koncentracji w celu złagodzenia jej następstw.

W 1992 r. Komisja Europejska opublikowała tzw. „Zieloną księgę”: *Pluralizm i koncentracja mediów w ramach rynku wewnętrznego. Ocena potrzeb działania na szczeblu wspólnotowym*⁵⁷³, w której analizowano możliwości wspólnego, europejskiego podejścia do zdarzeń w dziedzinie koncentracji środków przekazu.

Na podstawie „Zielonej księgi” i tzw. raportu kontynuacyjnego, we wrześniu 1995 r. ówczesny komisarz Mario Monti (odpowiedzialny za sprawę rynku wewnętrznego) zapowiedział przedstawienie projektu uchwały na temat koordynacji narodowych zasad, odnoszących się do kwestii własności w mediach.

Komisja Europejska nie zdecydowała się jednak na przekształcenie propozycji Montiego w formę uchwały, wiążącej państwa członkowskie. Przeciw takiemu rozwiązaniu stanął opór kilku państw oraz presja silnych grup interesu. Poprzestano na stworzeniu procedury alternatywnej, przewidującej wymianę informacji, konsultacje i współpracę administracyjną pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską⁵⁷⁴. Stąd też nabycia w sektorze mediów oraz wszelkie znaczące fuzje badane są dziś zarówno przez odpowiednie władze na poziomie krajowym (w naszym przypadku przez UOKiK⁵⁷⁵, UKE⁵⁷⁶ oraz KRRiT), jak i przez unijny Dyrektoriat Generalny ds. Konkurencji.

⁵⁷³ COM (92) 480.

⁵⁷⁴ „Różnorodność mediów w Europie”, Raport przyjęty przez Radę Europy w grudniu 2002 r., s. 8 i 9 tłumaczenia (dokumentacja KRRiT). Zob. również opracowanie Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT, „Koncentracja własności w mediach z perspektywy Rady Europy i Unii Europejskiej”, marzec 2004.

⁵⁷⁵ Nadawcy radiowi i telewizyjni podlegają w tym względzie regulacjom, zgodnie z którymi zamiar nabycia udziałów lub akcji w spółkach wymaga uprzedniej zgody prezesa UOKiK. Dotyczy to jednak przedsiębiorstw, których łączny obrót w roku poprzedzającym rok zgłoszenia koncentracji przekroczy 50 tys. euro. Takie możliwości kapitałowe na polskim rynku ma jedynie kilka największych firm.

⁵⁷⁶ Poprzednikiem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów był Urząd Antymonopolowy, powołany 24 lutego 1990 r. Kompetencje urzędu były kilkakrotnie zwiększane, a w 1996 r. zmieniono również nazwę na obecną. Z kolei Urząd Komunikacji Elektronicznej (wcześniej URTiP) jest – według prawa polskiego – podległym rządowi regulatorem funkcjonującym na rynku telekomunikacyjnym. Nazwa tego urzędu wprowadzona została ustawą z 29 grudnia 2005 r. O przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 267, poz. 2258). UKE zajmuje się m.in. usługami społeczeństwa informacyjnego.

W trakcie dyskusji na temat koncentracji unijny komisarz Mario Monti w listopadzie 2001 r. wielokrotnie wyrażał opinię, że celem politycznym UE jest zapewnienie pluralizmu i różnorodności w mediach, ponieważ takie działania mają „fundamentalne znaczenie dla zdrowia otwartego, demokratycznego społeczeństwa. Tych celów nie można zrealizować za pomocą jedynie podejścia wolnorynkowego”. Podkreślano przy tym rolę nadawców publicznych (realizujących tzw. misję publiczną, co odróżnia je pod względem programowym od nadawców komercyjnych), potrzebę ochrony i wspierania mediów lokalnych oraz dostęp mniejszości narodowych i etnicznych do mediów.

Jednakże bez względu na intensywność stosowanych regulacji, w dokumentach Rady Europy wskazuje się, że podstawowym wymogiem właściwego działania w dziedzinie polityki medialnej państw członkowskich jest przejrzystość struktur właścicielskich. „Ten cel państwa mogą osiągnąć przez właściwą współpracę organów regulacyjnych bądź specjalnie powołanych instytucji z podmiotami medialnymi, których zadaniem jest informowanie na temat zmian właścicielskich. W rezultacie instytucje właściwe mogą monitorować poziom koncentracji kapitału na rynkach medialnych i na tej podstawie kształtować odpowiednią politykę na rzecz pluralizmu w mediach. Kwestię tę w sposób szczegółowy porusza Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (94) 13 na temat środków promujących przejrzystość mediów”⁵⁷⁷.

Na gruncie europejskim większość postępowań w sprawach koncentracji odbywa się na podstawie prawa o konkurencji (*competition law*)⁵⁷⁸, prawa o fuzjach (*EU Merger Law*)⁵⁷⁹ oraz przepisów ograniczających koncentrację własności w mediach (*media concentration law*). Nadrzędnym celem prowadzonych badań jest odpowiedź na pytanie, czy analizowany podmiot ma „dominującą moc opiniotwórczą” (*dominant power of opinion*)⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ „Różnorodność mediów w Europie”..., s. 6.

⁵⁷⁸ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej już w 1998 r. wydał broszurę *Prawo konkurencji we wspólnotach europejskich*. Opracowanie to zestawia skrót obowiązujących w UE zaleceń i procedur.

⁵⁷⁹ Na podstawie prawa o fuzjach (*EU Merger Law*) wszczyna się procedurę sprawdzającą stopień koncentracji na poszczególnych rynkach. Postępując według tej procedury, Komisja Europejska zezwoliła w 2003 r. na przejęcie przez australijską firmę News Corporation Limited (należącą do R. Murdoch) włoskiego płatnego nadawcę satelitarne TELEPIU i połączenie go z satelitarnym operatorem rozprowadzającym płatne programy STREAM (Case No COMP/M.2876 – NEWSCORP/TELEPIU). Wcześniej na rynku płatnej telewizji niemieckiej Komisja nie dopuściła do fuzji pomiędzy Bertelsmannem a Kirchem (Case No IV/M.993 – Bertelsmann/Kirch/Premiere), uznając ją za „niezgodną z regułami wspólnego rynku i funkcjonowania Układu o Europejskim Obszarze Gospodarczym” (tłumaczenie robocze Decyzji Komisji Europejskiej, przedłożone przez Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, maj 2004).

⁵⁸⁰ Na przykład umowa pomiędzy niemieckimi krajami związkowymi w sprawie radiofonii i telewizji wprowadziła system, który opiera się na dwóch podstawowych kryteriach określania pozycji dominu-

Wskaźnikami postępowań w sprawach koncentracji mediów są: obrót/dochody, udziały oraz oglądalność/słuchalność. Przywoływany tu już wielokrotnie europejski raport, „Różnorodność mediów w Europie” z grudnia 2002 r., mówi, że niezależnie od tego, który ze wskaźników będzie użyty, „dopuszczalne progi oscylują wokół jednej trzeciej słuchaczy/widzów, jednej trzeciej udziałów w rynku czy dochodów, co wskazuje na zgodność co do faktu, że opanowanie jednej trzeciej rynku jest tolerowane, jednak przekroczenie tego progu może naruszać wolność wyrażania opinii oraz wolność informacji”. Wymienione wskaźniki można uważać za reprezentatywne dla całej Europy. Ważne w tym kontekście są również informacje na temat usługodawców i operatorów.

Nie ulega zatem wątpliwości, że podstawową zasadą europejskiej polityki w sprawach mediów jest troska o pluralizm. Należy podkreślić, że zasadę pluralizmu mediów Rada Europy i Europejski Trybunał Praw Człowieka wywodzą bezpośrednio z art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Według ich stanowiska – państwa członkowskie mają „obowiązek chronić” i podejmować odpowiednie kroki w celu zapewnienia różnorodności opinii w mediach.

W opracowaniach na ten temat zwraca się uwagę, że termin „pluralizm w mediach” natrafia na trudności definicyjne i bywa różnie interpretowany. Do tej pory najbardziej spójną definicję tego zjawiska proponował Komitet Ministrów Rady Europy w swoim zaleceniu nr R (99) 1, dotyczącym środków promujących pluralizm w mediach. Według niego, pluralizm cechuje się istnieniem dużej ilości niezależnych i autonomicznych mediów (ogólnie określany jako pluralizm strukturalny) oraz różnorodnością ich rodzajów, jak również różnorodnością treści (poglądów, opinii) dostarczanej odbiorcom. Tym samym dokument ten podkreślał

jącej: po pierwsze, gdy stacje radiowe i telewizyjne mające tego samego właściciela lub współwłaściciela osiągnęły 30% oglądalności w danym roku; po drugie, gdy stacje radiowe lub telewizyjne należące do tego samego właściciela lub współwłaściciela osiągnęły dwudziestopięcioprocentowy poziom oglądalności w danym roku oraz podmiot ten ma dominującą pozycję na rynku i jest powiązany z rynkiem mediów. Za takie rynki uznaje się rynek prasy codziennej, programów sportowych, programów dla dzieci lub reklam radiowych. Opracowanie Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT z grudnia 2005 r. stwierdza, że w przypadku zaistnienia jednej z tych okoliczności, przepisy niemieckie przewidują trzy rozwiązania: „1) podmiot odsprzedaże odpowiednią liczbę swoich udziałów tak, aby zredukować swój dominujący wpływ na opinię publiczną poniżej 30%; 2) podmiot ogranicza swoje wpływy na powiązanych rynkach (...); 3) podmiot podejmuje działania mające na celu zapewnienie pluralizmu przez przyznanie czasu antenowego niezależnej trzeciej stronie lub powołanie rady doradczej ds. programowych. Jeśli dany nadawca nie osiągnie porozumienia z regulatorem w sprawie wspomnianych trzech rozwiązań lub nie realizuje powyższych ustaleń, to regulator jest upoważniony do cofnięcia takiej liczby koncesji należących do nadawcy, aby jego udział w oglądalności został zredukowany poniżej 30%” (eksperski materiał roboczy, druk wewnętrzny KRRiT, s. 16). W polskiej literaturze przedmiotu fuzja na rynku medialnym została opisana na przykładzie połączenia America Online (AOL) z konglomeratem medialnym Time Warner; zob.: M. Dacko, *Wielkie fiaszko*, Warszawa 2007.

zarówno jego wymiar strukturalny (ilościowy, określane często w literaturze mianem pluralizmu zewnętrznego), jak i jakościowy (nazywany z kolei pluralizmem wewnętrznym), przy czym dominuje pogląd, że działania na rzecz zachowania pluralizmu zewnętrznego wpływają pozytywnie na różnorodność treści, a więc na zachowanie pluralizmu wewnętrznego.

Dodatkowo wspomina się tam o dwóch kolejnych aspektach pluralizmu w mediach – politycznym i kulturowym. Pierwszy z nich wiąże się z potrzebą prezentowania szerokiego zakresu politycznych opinii, grup, osób i punktów widzenia (w obawie przed dominacją w mediach jednego poglądu politycznego). Drugi natomiast podkreśla potrzebę prezentowania w mediach różnorodności kulturowej danego społeczeństwa (czyli również „geograficznej” – narodowej lokalnej, regionalnej itd.)⁵⁸¹.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoich orzeczeniach odnosił się wielokrotnie do ważnej roli mediów w społeczeństwie demokratycznym i związanej z tym potrzeby pluralizmu, otwartości i tolerancji. Orzekając o konkretnych sprawach Trybunał podkreślał, że bez pluralizmu głosów i opinii media nie mogą wypełniać swej roli w demokracji.

W 1990 r. Parlament Europejski w uchwale odnoszącej się do przejęć i połączeń medialnych stwierdził, że „ograniczenia koncentracji mają istotne znaczenie w sektorze medialnym, nie tylko z powodów ekonomicznych, ale przede wszystkim jako środki zapewniające szeroki wybór informacji i wolność prasy”⁵⁸². Bez interwencji państwa (lub instytucji UE), w wolnej gospodarce rynkowej procesy koncentracyjne mogłyby skutkować tym, że decydujący wpływ na rynki medialne zdobyłyby nieliczne grupy kapitałowe. W takiej sytuacji „wolność prasy” przyznana formalnie wszystkim, mogłaby się faktycznie stać monopolistycznym prawem tylko niektórych. Jak uczy historia, poglądy i władza podążają za własnością. W literaturze europejskiej znane są stwierdzenia, że dziennikarze i publicyści uzależniają się od swych mocodawców (właścicieli mediów) „nie tylko materialnie, ale i światopoglądowo”⁵⁸³.

Do zagadnień związanych ze zjawiskami koncentracyjnymi Komisja Europejska wróciła po 2000 r., ponieważ państwa członkowskie stanęły przed wyzwaniem, wywołanym w tradycyjnym otoczeniu rynków medialnych przez szybki rozwój nowych technologii. Cyfryzacja telekomunikacji i na-

⁵⁸¹ Zob.: „Polityka na rzecz ochrony pluralizmu w mediach na przykładzie wybranych państw europejskich”, opracowanie wewnętrzne Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT, grudzień 2005.

⁵⁸² Resolution on the Commission Green Paper, „Pluralism and Media Concentration in the Internal Market”, OJ C 44/179, 14 February 1994.

⁵⁸³ Por.: M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce*, Warszawa 1963, s. 14.

dawania umożliwiła rozwój usług interaktywnych, a co za tym idzie – nowych modeli biznesowych. „W efekcie różne i tradycyjne rozdzielne sektory przemysłu mediów, takie jak telekomunikacja, działalność nadawcza, sektor informatyczny i dostawcy treści, zaczęli rozwijać wspólne interesy, które doprowadziły do koncentracji działalności przedsiębiorstw z tych sektorów”⁵⁸⁴.

Umieszczenie przepisów antykoncentracyjnych w przedłożonej w 2002 r. Sejmowi nowelizacji zbiegło się w czasie z przyjęciem przez Parlament Europejski „Uchwały w sprawie koncentracji mediów” (przyjętej 18 listopada 2002 r.)⁵⁸⁵, wzywającej Komisję Europejską do podjęcia działań antykoncentracyjnych w związku z gwałtownym rozwojem nowych technologii (Internet, usługi telefonii komórkowej, telewizja cyfrowa, systemy warunkowego dostępu, powstawanie tzw. monopolu bramowych⁵⁸⁶). Parlament Europejski uznał, że „ewolucja rynkowa i technologiczna w sektorze mediów komercyjnych mogą tam, gdzie brak jest regulacji, prowadzić do niebezpiecznych koncentracji i zagrozić pluralizmowi, demokracji i różnorodności kulturowej”⁵⁸⁷. Można więc powiedzieć, że sama inicjatywa wprowadzenia przepisów antykoncentracyjnych w odniesieniu do rodzimego rynku mediów elektronicznych wychodziła naprzeciw aktualnym oczekiwaniom instytucji europejskich.

⁵⁸⁴ Ad van Loon, [Zaangażowanie UE w kwestie polityki i praktyki stosunków własności i zasad ich kontroli w telewizjach narodowych], [w:] *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, Strasburg 2001 (Europejskie Obserwatorium Audiowizualne), www.krit.gov.pl/dokumenty.

⁵⁸⁵ Należy przypomnieć, że Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 23 stycznia 1995 r. w sprawie koncentracji prasy (Recommendation 747 (1975) on Press Concentrations) wyraźnie wskazywało na zagrożenia płynące ze strony grup medialnych, i w związku z tym proponowało utworzenie centrum informacyjnego w sprawie koncentracji prasy przy Radzie Europy (s. 22–23).

⁵⁸⁶ Monopole bramowe (*gateway monopolies*) stały się przedmiotem zaleceń Parlamentu Europejskiego, aby stworzyć zharmonizowane ramy prawne, pozwalające na wspólne rozwiązywanie problemów związanych z dostępem do infrastruktury technicznej. W szczególności „Zalecenie o systemie dostępu warunkowego”, przyjęte w 2002 r. wraz z tzw. Zaleceniami ramowymi, w art. 6 mówi, że „wszyscy operatorzy usług dostępu warunkowego (...) winni oferować wszystkim nadawcom na warunkach równych, rozsądnych, nie dyskryminujących (...) usługi techniczne umożliwiające, by świadczone przez nich usługi cyfrowe były odbierane przez widzów lub słuchaczy upoważnionych do tego za pośrednictwem dekodowników zarządzanych przez operatorów usług”. Oznacza to, że operatorzy systemów warunkowego dostępu, niezależnie od warunków rynkowych czy własnej kondycji ekonomicznej, nie mogą dowolnie decydować o tym, komu zapewnią dostęp i na jakich warunkach kontraktowych. Sam fakt sprawowania kontroli nad takim systemem automatycznie wywołuje obowiązek zapewnienia dostępu do niego podmiotom trzecim. Zob.: „Biała księga” KRRiT, 2004, s. 64 i n.; opracowanie robocze Departamentu Strategii i Analiz KRRiT z 2005 r.; N. Helberger, *Overview of the Regulation of Technical Bottlenecks in Digital Television under the New Access Directive*, Regulating Access to Digital Television, European Audiovisual Observatory, Strasburg 2004.

⁵⁸⁷ Przywoływana Uchwała Parlamentu Europejskiego wyraźnie stwierdzała, że „rozwój nowych technologii i nowych usług komunikacyjnych i informacyjnych powinien odbywać się przy przestrzeganiu i gwarancji zachowania pluralizmu medialnego, różnorodności kulturowej i wartości demokratycznych”.

2. Zagrożenia dla pluralizmu W PŁASZCZYŹNIE EKONOMICZNEJ

W grudniu 2002 r. z inicjatywy Rady Europy przygotowany został raport „Różnorodność mediów w Europie”. Jego opracowaniem zajęła się Komisja Doradcza ds. Różnorodności Mediów (AP-MD). Z głównego przesłania tego raportu wynika, że kraje europejskie mają obowiązek strzec i promować pluralizm w mediach. W raporcie tym czytamy m.in.: „Wolność informacji zakłada, że obywatele będą mieli dostęp do różnych informacji, opinii i idei. (...) Jednolitość w mediach wzmacnia tendencję do konformizmu i osłabia zdolność oceniania innych perspektyw i alternatywnych opinii. Europa posiada tę zaletę, że istnieje w niej wiele kultur. Odzwierciedlenie tej różnorodności kulturowej w mediach wzmacnia poczucie tożsamości europejskiej i zdolności obywatela do uczestnictwa w demokracji”⁵⁸⁸.

W grudniu 2003 r. Komisja Europejska wydała „Komunikat na temat przyszłości europejskich regulacji dotyczących mediów audiowizualnych”⁵⁸⁹, w którym znów stwierdziła, że „ochrona pluralizmu medialnego jest przede wszystkim zadaniem państw członkowskich”. Komunikat stwierdzał ponadto: „mimo iż główne założenie przepisów wspólnotowych o konkurencji ma wymiar ekonomiczny, jakim jest zapewnienie warunków dla konkurencji pomiędzy operatorami rynkowymi, to przepisy te pomagają także zapobiegać takiej kumulacji kontroli lub uczestnictwa w spółkach medialnych, która mogłaby zagrozić istnieniu szerokiego spektrum poglądów i opinii na rynkach medialnych”⁵⁹⁰.

Latem 2004 r. Parlamentowi Europejskiemu został przedłożony raport o obowiązkach spoczywających na mediach i instytucjach państwowych w celu realizacji prawa obywateli do otrzymania pełnej i obiektywnej informacji. Wyraźnie mówił on, że obok wolności i niezależności mediów

⁵⁸⁸ Komisja Doradcza ds. Różnorodności Mediów (AP-MD) jest grupą roboczą Rady Europy, powołaną po VI Konferencji Ministerialnej na temat środków masowego przekazu (Kraków, 15–16 czerwca 2000). Jej zadaniem było monitorowanie różnorodności i pluralizmu mediów w państwach członkowskich UE. Raport jest efektem pracy tego grona. W tekście przywołuję punkt II Raportu.

⁵⁸⁹ COM (2003) 784 final, Bruksela 12 grudnia 2003 (tłumaczenie polskie).

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

trzeba strzec ich pluralizmu i różnorodności, dostępu do informacji, przejrzystości działań rządu i organów państwa. Ważne w tym kontekście było to, że Polska w tym raporcie została zakwalifikowana jako jeden z nielicznych krajów, który nie ma praktycznie żadnych przepisów zapobiegających monopolizacji czy nadmiernej koncentracji mediów (obok Danii, Finlandii, Litwy, Portugalii i Szwecji).

Można więc przyjąć, że rząd L. Millera, prezentując parlamentowi propozycje przepisów antykoncentracyjnych, postępował zgodnie z interesem państwa oraz z oczekiwaniami i tendencjami instytucji europejskich.

Przypomnijmy więc, że propozycje te przewidywały nieprzyznanie nadawcom koncesji w przypadku, gdy⁵⁹¹:

1) wnioskodawca ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego za pomocą sieci stacji nadawczych, obejmujących zasięgiem powyżej 80% pokrycia ludnościowego kraju, rozpowszechnia na podstawie koncesji program radiowy lub telewizyjny o tym zasięgu, bądź jest właścicielem dziennika lub czasopisma o zasięgu ogólnokrajowym,

2) wnioskodawca ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego za pomocą stacji nadawczej lub stacji nadawczych, obejmujących zasięgiem miasto powyżej 100 tys. mieszkańców, rozpowszechnia program radiowy lub telewizyjny za pomocą stacji nadawczych obejmujących zasięgiem powyżej 80% pokrycia ludnościowego kraju,

3) wnioskodawca ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego za pomocą stacji nadawczej lub stacji nadawczych, obejmujących zasięgiem miasto do 200 tys. mieszkańców, rozpowszechnia program – odpowiednio radiowy lub telewizyjny – na danym obszarze,

4) wnioskodawca ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego za pomocą stacji nadawczej lub stacji nadawczych, obejmujących zasięgiem miasto powyżej 200 tys. mieszkańców, rozpowszechnia dwa lub więcej innych programów – odpowiednio radiowych lub telewizyjnych – na danym obszarze,

5) wnioskodawca ubiegający się o koncesję na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego rozpowszechnia inny program – odpowiednio radiowy lub telewizyjny – o tym samym charakterze, na danym obszarze.

Upraszczając – według tych propozycji, żaden podmiot prywatny nie mógłby posiadać dwóch mediów ogólnopolskich, czyli dwóch stacji ra-

⁵⁹¹ Zob. tekst projektu nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, druk sejmowy nr 341 V kadencji Sejmu.

diowych, stacji radiowej i telewizyjnej, dziennika ogólnopolskiego i stacji radiowej lub telewizyjnej. Projekt zawierał również propozycję poddania wszelkich zmian kapitałowych nadawców pod kontrolę KRRiT.

Intencją proponowanych zmian było m.in. skierowanie uwagi nadawców ogólnokrajowych na mniejsze (poniżej 100 tys. mieszkańców) rynki odbiorców, ale także niedopuszczenie do monopolizacji informacji lub zajęcia pozycji dominującej przez jednego nadawcę. Słabością tych propozycji było natomiast to, że skierowane zostały jedynie przeciwko najsilniejszemu na rynku medialnym, bez zaproponowania środków ochronnych stosowanych powszechnie przez administrację rządową w „starych” krajach UE na rzecz podmiotów słabszych (np. jak wspomniano wcześniej, subwencje dla prasy lokalnej, ulgi podatkowe, pomoc w dystrybucji prasy, uruchamianie specjalnych funduszy modernizacyjnych itd.). Mało tego – w dyskusjach na temat przepisów antykoncentracyjnych, w ogóle nie brano pod uwagę powołania takiego instrumentarium. Można więc stwierdzić, że zaproponowano w nowelizacji uruchomienie mechanizmów pasywnych a nie aktywnych, z wykorzystaniem możliwości administracji rządowej⁵⁹².

Niestety, zgłoszenie do Sejmu propozycji regulacyjnych nie zostało poprzedzone kampanią wyjaśniającą, co było niezmiernie istotne – z jednej strony ze względu na niezwykle złożoność problemu, a z drugiej – z uwagi na istniejące stosunki własnościowe na polskich rynkach medialnych. Rząd nie docenił znaczenia tych regulacji dla funkcjonujących w Polsce interesów grup medialnych⁵⁹³. O biegu wydarzeń zadecydował również brak doświadczenia rządu na tym polu. W tej sytuacji propozycje nowelizacji, zawierające przepisy antykoncentracyjne, stały się przedmiotem ostrej kampanii politycznej, prowadzonej zarówno w kraju, jak i z wykorzystaniem instytucji międzynarodowych⁵⁹⁴. Stały się też jednym z głów-

⁵⁹² T. Mielczarek, *op. cit.*, s. 34 i n.

⁵⁹³ Świadczy o tym jedyny w swoim rodzaju tekst listu prezesa Cox Enterprises Inc. (mniejszościowego udziałowca Agory), Dennisa Berry'ego z 22 marca 2002 r. do premiera L. Millera, w którym pisał on m.in.: „Wszystkie wymienione wyżej osiągnięcia (Agory – przyp. D.W.) mogą zostać zaprzepaszczone, podkopane przez polski rząd rozpoczętą ostatnio antagonistyczną polityką w stosunku do lokalnych posiadaczy mediów i wydawców. Ta nagła, złodziejska lub słabo wykrywalna zmiana w polityce, zainicjowana tak radykalnie i bez odpowiedniego toku, bez stworzenia uzasadnionego bezpiecznego portu dla istniejących prywatnych wydawców i nadawców ostudzi polski przyszły dostęp do międzynarodowego kapitału, który napędzają obiecującą polską ekonomię. Zwracam się do Pana premiera z prośbą, ażeby Pan w jak najszybszym czasie przemyślał ten stan rzeczy. Jeżeli taka polityka się utrzyma, Polska może powrócić do poprzedniej izolacji od międzynarodowego handlu, finansów i technologii”. Warto w tym miejscu podać przykład poważnego traktowania tych zagadnień dla potrzeb rynku wewnętrznego przez instytucje niemieckie (federalny Urząd Kartelowy – GWB, Komisja ds. Koncentracji Mediów – KEK, Konferencje Dyrektorów Krajowych Instytucji Medialnych – DLM), które dysponują teorią konkurencji opracowaną przez niemieckich badaczy rynku – H.V. Stackelberga i W. Euckena.

⁵⁹⁴ Pełną informację na temat rozległości ataków na nowelizację Ustawy o radiofonii i telewizji w instytucjach europejskich przedstawiła Aleksandra Jakubowska w czasie składania wyjaśnień w komisji

nych nurtów dociekań sejmowej komisji śledczej, badającej okoliczności „afery Rywina”. Charakterystyczne było również i to, że w debacie publicznej na ten temat nie ujawnili się zwolennicy wprowadzenia przepisów antykoncentracyjnych, choć nietrudno byłoby wskazać przygotowywane w przeszłości propozycje radykalniejsze niż zgłoszone przez rząd L. Millera w 2002 r.⁵⁹⁵ Do obrony nowelizacji pozostała część ówczesnej KRRiT oraz reprezentanci rządu biorący udział w pracach nad projektem. Nie trzeba dodawać, że projekt rządowy przegrał, przede wszystkim z obecnym na polskich rynkach kapitałem medialnym⁵⁹⁶.

Z perspektywy lat nie należy wykluczać, że to właśnie propozycja wprowadzenia przepisów antykoncentracyjnych była prawdziwym powodem wybuchu „afery Rywina”, w której – wbrew twierdzeniu wielu polityków i dziennikarzy, nie chodziło tylko o eliminację łapówkarstwa. Propozycje zawarte w projekcie ustawy były zbyt dużym zagrożeniem dla planów przejęć medialnych różnych podmiotów obecnych na rynku. Rynek ten wart jest dzisiaj blisko 6 mld złotych. Nie ulega wątpliwości, że było o co walczyć⁵⁹⁷.

Zapowiedź wprowadzenia do ustawy o radiofonii i telewizji szczegółowych przepisów antykoncentracyjnych (a więc ograniczeń służących plu-

śledczej powołanej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji (zob. Protokół z posiedzenia komisji z 22 marca 2003 r.) Na temat komentarzy prasy amerykańskiej i listu prezesa D. Berry'ego do premiera L. Millera wypowiadał się w czasie składanych wyjaśnień przed tą samą komisją Adam Michnik (zob.: Protokół z posiedzenia komisji z 15 lutego 2003 r.), oraz Włodzimierz Czarzasty (Protokół z 19 i 20 marca 2003 r.) i Danuta Waniek (Protokół z 28 maja 2003 r.). Poseł SLD Piotr Gadzinowski na posiedzeniu Sejmu 25–26 kwietnia 2002 r. zadał premierowi pytanie, jak rząd zamierza reagować na „tak jawne formy nacisku przedstawicieli zagranicznych koncernów na nasz rynek medialny”. Wypowiedź szefa Cox Enterprise poprzedzona została listem przewodnim, napisanym przez b. prezydenta USA, Jimmy'ego Cartera. Odpowiedział na ten list minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz.

⁵⁹⁵ Przykłady rozwiązań antykoncentracyjnych, przygotowywanych jeszcze przez rząd H. Suchockiej (i późniejsze) podawał W. Czarzasty w czasie składania wyjaśnień w sejmowej komisji śledczej. Chodziło w szczególności o propozycję złożoną przez T. Aziewiczza – ówczesnego prezesa UOKiK, skierowaną 26 kwietnia 2000 r. do sekretarza Rady Ministrów A. Prokсы. Por. także opinię prawną z 24 czerwca 2002 r., przygotowaną na potrzeby sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu przez sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz, która odpowiadała na pytanie: „Czy ustawodawca ma prawo wprowadzić przepisy uniemożliwiające nadmierną koncentrację kapitału w dziedzinie mediów”. W tej opinii propozycje zgłoszone w nowelizacji zostały ocenione jako zbyt restryktywne. Sugerowano ich złagodzenie.

⁵⁹⁶ Ich postawę warunkowało zapewne to, że zagrożenia wynikające z nadmiernej koncentracji dotyczą nie tylko ograniczenia liczby niezależnych od siebie przedsiębiorstw medialnych, ale również podniesienia barier wejścia na rynek dla nowych przedsiębiorstw medialnych, co wymaga w nowej sytuacji zwiększonych nakładów, a także utrudnia dostęp do reklamodawców, którzy już zawarli umowy z funkcjonującymi na rynku przedsiębiorstwami.

⁵⁹⁷ Stąd zapewne na łamach „Gazety Wyborczej” pojawiły się opinie zaprzeczające wpływowi koncentracji na wymiar pluralizmu, wbrew licznym badaniom na ten temat. Por. G. Piechota, *Agorafobia i inne demony*, s. 9 („choć koncentracja mediów jest powszechnie postrzegana jako zagrożenie dla pluralizmu, to w rzeczywistości nie ma bezpośredniego związku między wzrostem koncentracji a redukcją pluralizmu”).

ralizmowi w mediach) zrodziła wyraźny sprzeciw medialnych grup kapitałowych, w szczególności Agory. I choć tak gwałtowna reakcja mieściła się w pełni w ramach reguł rządzących wolną gospodarką rynkową, to jednak zaskoczenie mogło budzić nadanie tym atakom charakteru obrony wolności słowa (!), a także protestu wobec próby wprowadzenia cenzury politycznej (!).

Przeciw wprowadzeniu przepisów antykoncentracyjnych używano wyraźnie argumentów o charakterze wybitnie politycznym, które miały wywołać wśród opinii publicznej podejrzenia i obawy o zachowanie wartości podstawowych dla demokracji. Ze strony grup kapitałowych dziwić mogła również niewielka skłonność do zrozumienia niezbędnych inicjatyw organów państwowych (leżących w ich potencjalnym interesie), zmierzających do uregulowania kwestii wewnątrzrynkowych, w obliczu nieuchronnych przemian związanych z przystąpieniem do europejskiego rynku audiowizualnego.

Nie ulega wątpliwości, że w każdych warunkach ustrojowych monopol informacyjny jest równie groźny co monopol polityczny. Nieprzypadkowo przepisy antykoncentracyjne obowiązują na wszystkich rynkach europejskich. Zdaniem jednego z uczestników tamtego, znamiennego sporu, była to „ostatnia szansa, niestety utracona, na stworzenie spójnego i uporządkowanego pod względem programowym rynku nadawców komercyjnych, zdolnego choć w części oprzeć się przejściom przez zagraniczny kapitał”⁵⁹⁸.

Jak wiadomo – rząd L. Millera ostatecznie wycofał się z zamiaru nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, uchwalając jedynie „europejską” część przedłożonej nowelizacji, m.in. otwierając polskie rynki w 100% dla kapitału europejskiego. Od tamtego czasu w praktyce parlamentarnej nie pojawiły się nowe propozycje przepisów antykoncentracyjnych, chroniących pluralizm na polskich rynkach medialnych. Stąd też należy stwierdzić, że instytucje państwowe są dziś nadal w nikłym stopniu przygotowane do skutecznej kontroli decyzji koncentracyjnych, pojawiających się zwłaszcza ze strony silnych zagranicznych grup kapitałowych. Nie mamy jasnego i precyzyjnego prawa, a przez to ochrony własnych rynków medialnych⁵⁹⁹. Zaniechanie to spowoduje – zdaniem ekspertów – „kolejny

⁵⁹⁸ W. Czarzasty, *Trzecia fala...*, s. 8. Na brak przepisów antykoncentracyjnych zwróciła w Sejmie, 27 czerwca 2007 r., uwagę E. Kruk – przewodnicząca KRRiT w czasie składania sprawozdania z pracy KRRiT za rok 2006.

⁵⁹⁹ Przestrożą dla nas może być to, co stało się na czeskim rynku telewizyjnym, dzisiaj silnie skoncentrowanym, o silnym udziale kapitału spoza Czech. W opracowaniu Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą KRRiT z grudnia 2005 r., czytamy na ten temat m.in.: „Jeszcze w roku 2004 można było mówić, że rynek ten jest w pełni opanowany przez podmioty krajowe, jednak po zmianach prawnych, skutkujących wycofaniem się nadawcy publicznego z rynku reklam, rynek ten

transfer dochodów poza granicami Polski”⁶⁰⁰. W trzy lata po odrzuceniu proponowanych w ustawie regulacji antykoncentracyjnych, w prasie nasilały się publikacje na ten temat, ale tym razem ostrzegające przed zmonopolizowaniem w Polsce rynku opinii⁶⁰¹. Należy podkreślić, że rynek mediów elektronicznych otrzymuje dodatkowo bardzo niepokojące sygnały w postaci sprzecznych ze sobą wyroków NSA, które – na podstawie tego samego prawa, po 12 latach funkcjonowania KRRiT – coraz częściej ograniczają jej rolę w odniesieniu do kontroli przepływu kapitału w spółkach medialnych, wyraźnie umacniając tendencję liberalizacji rynku.

W latach 2002–2005 uchylane były przez NSA w poszczególnych postępowaniach zapisy programowe, właścicielskie i informacyjne w zakresie przekształceń własnościowych oraz nabywania praw do środków masowego przekazu. W ślad za wyrokiem NSA z 22 października 2002 r., orzeczonym w wyniku skargi RMF FM przeciwko KRRiT w sprawie kontroli przepływów kapitałowych, KRRiT musiała w porozumieniu z nadawcami dokonać zmian zapisów koncesyjnych. Takie orzeczenie wyraźnie szło w kierunku ograniczenia roli regulatora (czyli KRRiT), kontrolującego – zgodnie z zaleceniami europejskimi – przepływy kapitałowe na rynku medialnym. Brakuje nam wyraźnie w tym zakresie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który by (np. na wzór niemiecki) wyznaczył standardy, a tym samym granice niezbędnych interwencji podejmowanych przez powołane do tego organy państwowe (UOKiK, UKE, KRRiT)⁶⁰².

W kilka lat po próbach wprowadzenia przepisów antykoncentracyjnych Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (z nadania obecnej koalicji rządowej, czyli PiS, LPR i Samoobrony), w obliczu postępującej koncentracji kapitału w mediach, przekazała w sprawozdaniu za rok 2006 następującą opinię: „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie może zapobiec dokonywaniu transakcji polegających na zakupie udziałów przez przedsiębiorców, działających na rynku radiowym i w innych spółkach w przypadku, gdy prze-

stał się bardzo atrakcyjny dla inwestorów. W rezultacie tej decyzji jeden z największych podmiotów rynku telewizyjnego w Europie Środkowo-Wschodniej, amerykańska firma CME ponownie przejęła pełną kontrolę nad największą stacją telewizyjną TV Nova (transakcja z czerwca 2005), której udział w rynku przekracza 40%. Z kolei drugi z nadawców komercyjnych, Prima TV (udział w rynku ok. 26%) również zmienił w ostatnim czasie właściciela (transakcja z września 2005). Została ona przejęta przez szwedzką grupę medialną MTG, która znana jest m.in. ze swoich inwestycji w państwach bałtyckich oraz na Węgrzech. Ponadto również w 2005 r. wspomniana firma CME odkupiła od czeskiego inwestora udziały w czesko-słowackim, rozprowadzanym drogą satelitarną i kablową, kanale sportowym Galaxie Sport”.

⁶⁰⁰ W. Czarzasty, *Trzecia fala...*, s. 8.

⁶⁰¹ Por. C. Gmyza, *Zabór telewizyjny*, „Wprost” z 27 listopada 2006, s. 34; *Niemcy podbijają polskie media*, „Gazeta Prawna” z 30 listopada 2006; W. Czarzasty, *Trzecia fala...*

⁶⁰² Można w związku z tym powiedzieć o istnieniu „białej plamy” związanej z interpretacją konstytucyjnego „interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213 Konstytucji).

kształcenia takie stwarzają zagrożenie dla procesu konkurencji w tym sektorze”⁶⁰³. Stanowisko takie należy uznać jako rewizję uprzednich poglądów (zwłaszcza PiS), wygłaszanych w debacie parlamentarnej nad projektem nowelizacji przygotowanym przez rząd L. Millera.

Na gruncie prawa polskiego podstawą do reakcji organów państwowych na przypadki praktyk koncentracyjnych w różnych dziedzinach jest ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. nr 122, poz. 1319 z późn. zm.)⁶⁰⁴, na mocy której powołany został organ wykonawczy w postaci Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). W drugiej połowie 2003 r. UOKiK przeprowadził badanie dotyczące tendencji kapitałowych na rynku wydawnictw prasowych. Zawierało ono opis zachodzących zmian własnościowych na tym rynku, bez sygnalizowania tendencji niebezpiecznych⁶⁰⁵.

Może się zdarzyć, że prezes UOKiK wyda zgodę na koncentrację przedsiębiorstw. Uzasadnione powody takiego postępowania podawała „Gazeta Prawna” wyjaśniając, że dzieje się tak m.in. wówczas, gdy połączenie przedsiębiorstw może mieć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową lub może przyczynić się do rozwoju ekonomicznego i postępu technicznego⁶⁰⁶. „Przykładowo, przejęcie przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych bezpośredniej kontroli nad Drukarnią Skarbową spowodowało powstanie podmiotu o silnej dominującej pozycji na rynku. Prezes UOKiK uznał jednak, że takie połączenie jest konieczne ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa drukowania pieniędzy i papierów wartościowych”⁶⁰⁷.

Przykładem pozytywnej decyzji UOKiK w sprawie koncentracji na rynku mediów elektronicznych było wydanie zgody na utworzenie przez

⁶⁰³ Rozdział 2.5 Sprawozdania „Zjawisko sieciowania i koncentracji na rynku radiowym i telewizyjnym. Brak przepisów regulujących procesy koncentracji w mediach audiowizualnych oraz zapobiegających osiągnięciu pozycji dominującej przez firmy medialne”.

⁶⁰⁴ Aktem wykonawczym do tej ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 maja 2001 r. w sprawie sposobu obliczania obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji (Dz.U. z 2001, nr 60, poz. 611).

⁶⁰⁵ Departament Ochrony Konkurencji – Wydział Łączności i Mediów UOKiK, *Rynek prasowy*, Warszawa 2004. Należy nadmienić, że coraz częściej grupy kapitałowe odwołują się do sądu w sprawach dotyczących warunków konkurencji na rynku. I tak np. 24 stycznia 2007 r. Sąd Gospodarczy w Warszawie orzekł, że Axel Springer naruszył prawo konkurencji przesyłając pocztą elektroniczną 8 lipca 2005 r. do prezesa Agory Wandy Rapaczyńskiej list, który grupa Agora uznała za groźbę pod adresem spółki, tuż przed startem nowego dziennika. Agora pozwała niemiecki koncern do sądu, zarzucając mu działania naruszające konkurencję, uznając również, że może być to namawianie do zмовy rynkowej. Sędzia rozstrzygający uznał, że była to ewidentna groźba, na którą nie ma miejsca w relacjach rynkowych (źródło: MediaRun, *Pisze Springer do Agory*, wiadomość z 25 stycznia 2007).

⁶⁰⁶ E. Ułowicz, *Kiedy masz obowiązek zgłosić koncentrację*, „Gazeta Prawna” z 7 marca 2006.

⁶⁰⁷ *Ibidem*.

TVN i Polsat wspólnej spółki – Polskiego Operatora Telewizyjnego (POT), która zamierza świadczyć nadawcom telewizyjnym usługę cyfrowej transmisji programów. W tym przypadku UOKiK uznał, że powstanie POT nie wpłynie na rynek negatywnie.

Innym przykładem interwencji UOKiK podjętej na skutek skarg konsumentów, jest wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie kilku telewizyjnych audycji (Polsat, TVN), których elementem jest ponoszenie opłat przez widzów, biorących udział w grach⁶⁰⁸.

Obserwując rynki medialne, nietrudno zauważyć, że spółki (przedsiębiorstwa) bronią się przed ujawnianiem przepływów kapitałowych. Spór wokół tej kwestii przenosił się – co zrozumiałe – do orzecznictwa sądowego.

W tym kontekście warto odnotować następujące wydarzenie: 24 lutego 2004 r. zapadł wyrok WSA w sprawie skargi spółki BIS Media przeciwko KRRiT, w którym sąd uznał prawo Rady do kontroli struktury właścicielskiej w mediach elektronicznych. W wyroku tym WSA uznał, że prawo własności, na które powoływała się skarżąca spółka, nie podlega absolutnej ochronie, na co wskazują przepisy art. 64, ust. 3 Konstytucji RP (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności) i art. 140 kodeksu cywilnego.

KRRiT zdecydowanie wskazywała na pojawiające się niebezpieczeństwa. W Sprawozdaniu z działalności w 2004 r. czytamy: „Zbywanie koncesji związane z nasileniem koncentracji kapitałowej i programowej na rynku audio-wizualnym identyfikowane jest przez KRRiT jako zagrożenie dla pluralizmu i różnorodności programowej oraz interesu odbiorcy przez istotne ograniczenie liczby dostępnych źródeł informacji i opinii w wyniku faktycznego zmniejszenia się liczby nadawców. Z analiz przeprowadzonych przez KRRiT wynika jednoznacznie, że proces koncentracji polegający na skupieniu przez grupy medialne większościowych udziałów w spółkach nadawców lokalnych lub przejmowaniu nad nimi bezpośredniej kontroli w wyniku umów programowych i reklamowych, doprowadził *de facto* do zdecydowanego ograni-

⁶⁰⁸ UOKiK wszczął w lutym 2007 r. postępowanie wyjaśniające, a chodziło w tym przypadku o programy telewizyjne „Halo. Kasa” (Polsat), „Wykręć numer” (TVN), „Fabrykę gry” (TVN) oraz „Wygraj fortunę” (TV4). Są to programy zakładające za pośrednictwem telefonu czynny udział widzów. Obok reklamy i sponsoringu należą one do największych źródeł przychodów nadawców telewizyjnych, np. z głosowań i konkursów telefonicznych w 2006 r. TVN zdobyła czteroprocentowy zysk, czyli 46,6 mln zł. Według firmy doradczej McKinsey & Company, łączne przychody europejskich nadawców z tego źródła wyniosły na koniec 2005 r. 900 mln dolarów („Gazeta Wyborcza” z 23 lutego 2007, s. 33). Jedną z ostatnich decyzji UOKiK w sprawach koncentracji odnosiła się do wydania przez urząd zgody na utworzenie spółki przez Agorę i ATM grupy funkcjonującej na polu nowych mediów. Wcześniej Agora uruchomiła wiele projektów z tej dziedziny, w tym serwis Wideo.Gazeta.pl, kontent WAP dla Orange World oraz Mobile.Gazeta.pl. Jej aktywność na tym polu świadczy o przenoszeniu się grupy Agora w sferę Internetu (zob. *Wspólne przedsięwzięcie Agory i ATM Grupy*, „WirtualneMedia” z 29 czerwca 2007).

czenia liczby samodzielnych podmiotów, działających na lokalnych rynkach radiowych z 110 w 2000 r. do 70 w 2004 r., tj. zmniejszenia o 36%. Krajowa Rada, nie mogąc nakładać na nadawców obowiązków i ograniczeń w koncepcjach, odnoszących się do spraw własnościowych pozostanie w zasadzie pozbawiona realnego wpływu na dalszy proces tych zmian⁶⁰⁹.

Nie trzeba dodawać, że ta ocena (przekazana posłom, senatorom i prezydentowi RP) nie wywarła należnego wrażenia. Na pewnym poziomie koncentracji przychodzi w sukurs wspomniane wyżej europejskie prawo o fuzjach, na podstawie którego np. grupa kapitałowa, wydająca dziennik ogólnopolski i posiadająca pakiet kontrolny w wielu stacjach radiowych, gdyby chciała kupić ogólnopolską stację telewizyjną, musiałaby na tę transakcję otrzymać zgodę Komisji Europejskiej.

Należy podkreślić, że kwestia koncentracji kapitału w mediach nie leży – jak dotychczas – w sferze zainteresowania nowej ekipy rządzącej⁶¹⁰. Być może dlatego, że nadal „mówienie o konsekwencjach przyznania wielkim koncernom medialnym pełnej swobody działania w Polsce nie należy do dobrego tonu. (...) Toteż protestujących (czy ściślej, mówiących: tak, ale...) coraz mniej widać i słychać”. Niekiedy tylko zadawane są pytania, „czy państwo nie popełniło poważnego grzechu zaniechania, traktując przekształcenia własnościowe w dziedzinie mediów na takich samych zasadach, jak przekształcenia w branży chemicznej czy spożywczej. A jeśli tak, to jakie są konsekwencje tego grzechu dla misji czwartej władzy”⁶¹¹, kto ostatecznie poniesie odpowiedzialność za to, że polskie rynki są w istocie rzeczy dziś bezbronne wobec postępującej koncentracji kapitału⁶¹².

⁶⁰⁹ Sprawozdanie KRRiT za rok 2004, s. 100. W ostatnich latach KRRiT wyraziła zgodę na wejście kapitałowe spółki Agora SA do 20 koncesji, spółki ZPR SA do 15 koncesji, na połączenie TVN z Telewizją Wiśłą, powiązanie Polsatu z TV4 i z Telewizją Puls.

⁶¹⁰ W składzie koalicyjnej KRRiT, pracującej pod przewodnictwem E. Kruk, na potrzebę przygotowania przepisów antykoncentracyjnych zwracał uwagę publicznie Wojciech Dziomdziora, którego zainteresowanie tą kwestią sygnalizowała np. „Rzeczpospolita” z 1 grudnia 2006 (dział „Ekonomia i Rynek”, s. 3). Z publikacji tej wynikało, że „Rada myśli o przepisach antykoncentracyjnych”. Po W. Dziomdziorze, na temat konieczności wprowadzenia przepisów antykoncentracyjnych coraz częściej wypowiada się również przewodnicząca KRRiT E. Kruk. Do momentu opublikowania tej pracy nie powstał jednak ze strony koalicji rządzącej jakikolwiek projekt regulacji ustawowych.

⁶¹¹ P. Legutko, D. Rodziewicz, *Mit czwartej władzy*, Kraków 2002, s. 19 i 23.

⁶¹² Za niezwykle pouczający w tym względzie można wskazać artykuł Z. Kosiorowskiego, w którym autor opisuje, jak odpowiedzialne instytucje niemieckie w gruncie rzeczy zapobiegły w sierpniu 2005 r. fuzji firm Axel Springer AG i Pro Sieben Sat.1 Media AG: „Jest zatem co studiować i na czym się uczyć. Bowiem przykład z »zablokowaną« fuzją Springera jest bardzo pouczający i wart zastanowienia (...) Zabronione przejęcie (...) musiało, rzecz jasna, skutkować obraniem przez Axela Springera nowej strategii, którą Mathias Dopfner (prezes zarządu) ogłosił 8 marca 2006 r: Umieędzynarodowienie i cyfryzację osiągniemy własnymi siłami przez wzrost i celowe zakupy oraz agresywną zdolność oceny sytuacji na rynku. (...) Nasze priorytety na rok 2006 to nowe działania założycielskie, szczególnie za granicą (...) Najbliżej zagranicy była właśnie Polska”, Z. Kosiorowski, *op. cit.*, s. 27, 29.

Jak wskazuje John Keane w przywoływanej już książce *Media i demokracja*, wolny rynek medialny pod wpływem polityki i grup kapitałowych immanentnie tworzy warunki sprzeczne z otwartością i swobodnym dostępem wszystkich do rynku prasowego oraz radiowo-telewizyjnego. Koncentracja kapitału medialnego systematycznie podporządkowuje bezwzględny prawom rynku wydawnictwa, przemysł filmowy, prasę, radio i telewizję coraz mniejszej liczbie grup kapitałowych. Dzięki temu spotykamy jedynie pozornie coraz bogatszą ofertę medialną, wynikającą z mnożenia kanałów komunikowania się, która jest w coraz większym stopniu kontrolowana przez coraz mniejszą grupę przedsiębiorstw⁶¹³.

Jak się przed tym bronić – to zadanie polityki państwa. A „dzisiaj o niezależności zarówno mediów, jak i dziennikarzy decydują właściciele i w konsekwencji to oni posiadają klucz do wolności wypowiedzi każdej jednostki”.

Koncentracja mediów nie tylko wywiera wpływ na treści medialne, lecz także na sposób uprawiania dziennikarstwa. W doktrynie można znaleźć opinię, że media zdominowane są przez dziennikarstwo posłuszne lub komercyjne, gdzie interesy właścicieli i reklamodawców górują nad interesami czytelników⁶¹⁴.

Opisywane powyżej tendencje są na naszym rynku coraz wyraźniejsze, aczkolwiek w krajach UE Polska nadal uchodzi za przykład umiarkowanego poziomu koncentracji. Wszystko jednak wskazuje na to, że poziom ten będzie się pogłębiał, co musi mieć w efekcie wpływ na wolność prasy i swobodę komunikowania się, jako że koszty wejścia na rynek stają się coraz wyższe.

Nietrudno też dostrzec, że dominacja mechanizmów rynkowych w sferze medialnej sprawia, iż pojęciu informacji i wiedzy coraz częściej nadawany jest charakter towaru dostępnego jedynie za pieniądze. Okoliczność ta sprawia, że część społeczeństwa ma utrudniony dostęp do tych dóbr, co nie sprzyja rozwojowi demokracji.

W styczniu 2007 r. Komisja Europejska ogłosiła przystąpienie do badania pluralizmu mediów, którego istotnym elementem będzie analiza struktury własnościowej na rynkach mediów w państwach członkowskich⁶¹⁵.

⁶¹³ J. Kean, *op. cit.*, s. 66.

⁶¹⁴ B. Klimkiewicz, *op. cit.*, s. 14–15.

⁶¹⁵ 16 stycznia 2007 r. Komisja Europejska wydała dokument roboczy, „Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej” (SEC/2007/32). Według posiadanych informacji, praca komisji ma być rozpisana na co najmniej trzy etapy: pierwszy ma polegać na przygotowaniu raportu, zawierającego podstawowe informacje o rynkach mediów w UE, w tym o strukturze własnościowej (koncentracja horyzontalna i wertykalna). Wskaźniki strony podażowej powinny ujawnić ilość podmiotów medialnych, działających na rynkach ogólnokrajowych i regionalnych, ilość gazet i czasopism przypadających na jednego mieszkańca. Drugim etapem będzie sprawdzenie już samego pluralizmu (w tym politycznego), niezależności mediów publicznych i prywatnych, dostępu do mediów różnych grup społecznych (politycznych, geograficznych, językowych). Trzeci – planowany na rok 2008 – zawierał będzie konkretne wskazówki dla krajów, niewykazujących należytej tro-

W tym samym miesiącu Komitet Ministrów przyjął „Deklarację w sprawie ochrony roli mediów w demokracji w związku z koncentracją mediów” oraz Zalecenie (Rec (2007) 2) w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej⁶¹⁶.

Aktywność Komisji Europejskiej na tym polu dowodzi pilnej potrzeby wywołania reakcji ze strony państw członkowskich. Należy zgodzić się z poglądami, że nasi rodzimi regulatorzy muszą aktywniej kreować zmiany kapitałowe, wykorzystując do tego możliwości prowadzenia rzeczowej debaty publicznej na ten temat⁶¹⁷. 21 kwietnia 2007 r. weszło w naszym kraju w życie nowe prawo antymonopolowe⁶¹⁸, które podniosło progi obrotowe, powyżej których uczestnicy koncentracji (fuzji bądź przejęć) będą musieli uzyskać zgodę prezesa UOKiK. W poprzednim stanie prawnym transakcja podlegała zgłoszeniu, jeżeli brali w niej udział przedsiębiorcy, których łączny obrót światowy w roku poprzedzającym zgłoszenie przekroczył równowartość 50 mln euro. Według nowej ustawy, obowiązek będzie dotyczył transakcji z udziałem przedsiębiorców, których łączny obrót w roku poprzedzającym przekroczył 1 mld euro na świecie lub 50 mln euro w Polsce.

Nie ulega wątpliwości, że nowe prawo antymonopolowe ułatwi procesy koncentracyjne z udziałem silnych partnerów zagranicznych. Odtąd kontroli prezesa UOKiK będą podlegać tylko największe koncentracje⁶¹⁹.

W procesie podejmowania decyzji odnoszących się do koncentracji kapitału w mediach należy brać pod uwagę tendencje opisane przez Krzysztofa T. Toeplitza w książce *Dokąd prowadzą nas media*. Zawarte tam liczne spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że coraz silniejsze powiązania mediów ze światem kapitału wywołały prawidłowość „kto ma władzę, ten ma media”. Autor ten uważa, że pytanie, które należałoby dziś zadać, brzmi: w jakim stopniu rozbudowa świadomej opinii publicznej leży w interesie władzy⁶²⁰.

ski o pluralizm. Zob.: „Przegląd Międzynarodowy KRRiT” ze stycznia 2007, s. 1; K. Niklewicz i V. Makarenko, *Bruksela sprawdzi pluralizm mediów*, „Gazeta Wyborcza” z 16 stycznia 2007, s. 23.

⁶¹⁶ Oba dokumenty przyjęto 31 stycznia 2007 r. W części drugiej Zalecenia, poświęconej regulacji własności, rekomenduje się wprowadzenie zasad i mechanizmów zapobiegających różnym formom koncentracji mediów. Organy odpowiedzialne za realizację tych zasad powinny mieć uprawnienia do przeciwdziałania operacjom koncentracyjnym „we wszelkich formach”.

⁶¹⁷ Z. Kosiorowski, *op. cit.*, s. 29.

⁶¹⁸ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

⁶¹⁹ W komunikacie UOKiK, uzasadniającym wprowadzenie nowego prawa czytamy: „Wchodząca w życie 21 kwietnia Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów dostosowuje polskie regulacje do wymogów prawa wspólnotowego. Jej rozwiązania wychodzą naprzeciw bieżącym potrzebom, uwzględniając kilkuletnie doświadczenie UOKiK oraz aktualne warunki rynkowe. Wprowadzone zmiany będą instrumentem, który zwiększy efektywność systemu ochrony konkurencji i konsumentów”; www.uokik.gov.pl/pl/informacjaiedukacja.

⁶²⁰ K. T. Toeplitz, *Dokąd prowadzą nas media*, Warszawa 2006, s. 110.

Rynek prasowy

W przeciwieństwie do mediów elektronicznych, rynek prasowy nie jest koncesjonowany ani regulowany. Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zm.) nie zawiera szczególnych przepisów, które regulowałyby warunki dopuszczalności prowadzenia działalności wydawniczej, stąd inicjatywy w tym zakresie podlegają ogólnym regułom działalności gospodarczej. Jedyna forma kontroli państwowej nad tym rynkiem może występować na gruncie Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 15 grudnia 2000 r. – w odniesieniu do antykonkurencyjnych zachowań podmiotów dominujących oraz kontroli procesów koncentracyjnych. Organem administracji rządowej, działającym na podstawie tej ustawy jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (do 1996 r. nosił nazwę Urzędu Antymonopolowego).

Normatywna definicja „prasy” została zawarta w ustawie Prawo prasowe z 1984 r. i choć dziś prasoznawcy wskazują na jej istotne mankamenty (np. mała precyzja w stosunku do rzeczywistości wydawniczej, anachronizm w porównaniu z obecnym kształtem rynku medialnego), to trudno jest przewidzieć, kiedy ustawodawca wypełni zadanie uchwalenia nowoczesnego prawa prasowego. W rozumieniu obowiązującego prawa „prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące lub powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłoszenie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską” (art. 7, ust. 2).

Ustawa Prawo prasowe reguluje takie kwestie, jak organizacja działalności prasowej (system rejestracyjny), prawa i obowiązki dziennikarzy (m.in. tajemnica zawodowa, tryb autoryzacji, sprostowań i odpowiedzi). Przepisy te mają charakter uniwersalny, a w związku z tym znajdują również zastosowanie w stosunku do mediów elektronicznych.

W art. 17 ustawa przewiduje powołanie do życia Rady Prasowej, która powinna działać przy Prezesie Rady Ministrów, mieć charakter opiniodawczy i wnioskujący w sprawach dotyczących prasy i jej roli w życiu społeczno-politycznym kraju. W jej skład mieliby wchodzić reprezentanci stowarzyszeń i związków dziennikarskich. Jednakże od momentu uchwalenia ustawy przepis tego artykułu pozostaje martwy. Nie zostało – jak dotąd – wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, które określałoby formalno-prawne warunki powołania jej do życia i ustalało zakres kompetencji. Również środowiska dziennikarskie nie przejawiają zainteresowania uruchomieniem takiej instytucji. Należy przypuszczać, że w odczuciu tych środowisk uczestnictwo w radzie podporządkowanej w istocie rzeczy inicjatywie i potrzebom premiera, w praktyce mogłoby prowadzić do ograniczania wolności prasy i niezależności mediów od każdorazowej administracji rządowej. Nie ulega wątpliwości, że art. 17 Prawa prasowego wkracza w materię wrażliwą i nasyoną potencjalnymi i rzeczywistymi konfliktami politycznymi. Stąd – należy przypuszczać – niechęć do uczestnictwa w formalizowaniu i uruchamianiu tego segmentu regulacji medialnej.

Od 1990 r., tj. od chwili rozpoczęcia likwidacji Spółdzielni RSW Prasa – Książka – Ruch, na przestrzeni kilku lat w dziedzinie prasy drukowanej dokonały się głębokie zmiany, które dotyczyły struktury właścicielskiej wydawnictw prasowych. W wyniku zainspirowanego przez Komisję Likwidacyjną procesu przemian rynek prasowy został w większości podzielony między NSZZ „Solidarność” i postsolidarnościowe partie polityczne (KPN, PC, ZChN)⁶²¹.

Uwłaszczanie przez partie polityczne znanych tytułów kończyło się na ogół marnym skutkiem. Część z nich wkrótce zniknęła z rynku (np. przejęte przez KPN „Razem” i „Sztandar Młodych”), a inne szybko sprzedano (np. „Życie Warszawy” i w dużej mierze dzienniki lokalne). Prasa jest dziś w Polsce wydawana przy znaczącym udziale kapitału zagranicznego, w tym przede wszystkim pochodzącym z Niemiec (17 wydawnictw), Szwajcarii (4 wydawnictwa), Holandii (4 wydawnictwa), Szwecji (2 wydawnictwa) i Stanów Zjednoczonych (3 wydawnictwa).

⁶²¹ Historię zmian własnościowych na rynku prasowym opisał ostatnio Tomasz Mielczarek w: *idem, Monopol, pluralizm, koncentracja...*

Według raportu przygotowanego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2003 r., wśród badanych przedsiębiorców kapitał zagraniczny zaangażowany jest w 48 wydawnictwach, w tym całkowicie decyduje w 31, a w innych posiada przeważnie udziały większościowe. Największymi wydawcami prasy codziennej w Polsce są: polska Agora (z udziałem kapitału amerykańskiego), norweska Orkla Polska (dziś Media Regionalne, Mecom), niemiecka Polskapresse oraz polska Media Express⁶²².

Wśród podmiotów wydających najbardziej poczytne pisma kobiece dominują wydawnictwa, w których 100% udziałów mają inwestorzy zagraniczni, czyli Bauer Verlag i Axel Springer Verlag. Ścisłą czołówkę tygodników kobiecych tworzą: „Świat Kobiety” – 530 669 egz. (Bauer); „Pani Domu” – 415 667 egz. (Axel Springer); „Przyjaciółka” – 514 584 egz. (Edipresse Polska); „Naj” – 310 388 egz. (G+J Polska) i „Tina” – 468 563 egz. (Bauer). W maju 2006 r. przestała wychodzić „Filipinka” – tytuł obecny na polskim rynku od kilkunastu lat (średnia sprzedaż w 2005 r. wyniosła 82 792 egz.).

Wśród luksusowych miesięczników dla kobiet prym wiodzie „Twój Styl” – 218 367 egz. (Bauer), a następnie „Cosmopolitan” – 180 109 egz. (Marquard Media Polska), „Glamour” – 142 114 egz. (G+J Media), „Elle” – 88 970 egz. (Hachette Filipacchi Polska); Pani – 81 398 egz. (Bauer).

Wśród miesięczników adresowanych przede wszystkim do mężczyzn, największym zainteresowaniem cieszą się „CKM” – 94 919 egz. (Marquard Media Polska) i „Playboy” – 67 181 egz. (ten sam wydawca). Trzecie miejsce zajmuje magazyn poświęcony zakupom „Logo” – 65 318 egz. (Agora)⁶²³.

W segmencie miesięczników biznesowych największą sprzedaż miesięczną ma „Forbes” – 35 038 egz. (Axel Springer). Na drugim miejscu wymieniany jest „Manager Magazin” – 29 123 egz. (Grupa Wydawnicza Spiegel i Grupa Infor Manager), „Puls Biznesu” – 19 443 egz. (Bonnier).

Najlepiej sprzedającym się tygodnikiem jest „Tele Tydzień” (38,52% wskazań ankietowanych)⁶²⁴, co świadczy o silnym zainteresowaniu odbiorców medialnych telewizją. Wśród tygodników opinii najlepiej sprzedają się „Newsweek Polska”, „Wprost”, „Polityka”, „Przekrój”, „Nie”, oraz daleko za nimi „Tygodnik Powszechny”.

Portal MediaRun w lecie 2006 r. podał informację, że w ciągu poprzedniego roku zwiększyło się w Polsce czytelnictwo czasopism z 41% w maju

⁶²² Dane te dotyczą okresu pisania tej książki i kończą się na lipcu 2007.

⁶²³ Autorka korzystała z danych podawanych przez Związek Kontroli Dystrybucji Prasy, publikowanych sukcesywnie w portalu wirtualnemedial.pl. W tym przypadku chodzi o dane z 12 lutego 2007 r.

⁶²⁴ Dane podane przez portal wirtualnemedial.pl 18 lipca 2007 r.

2005 r. na 59% w czerwcu 2006 r. Z danych tych jednocześnie wynika, że 22% mężczyzn i 16% kobiet nie czyta żadnych czasopism. Do czterech tytułów lub więcej zagląda 21% kobiet i zaledwie 9% mężczyzn.

Tabela 2. Sprzedaż tygodników opinii w styczniu 2006 r.

Tytuł	Liczba egzemplarzy	Wydawca
„Polityka”	170 715 egz.	(„Polityka” Spółdzielnia Pracy)
„Newsweek Polska”	152 298 egz.	(Axel Springer Polska)
„Wprost”	135 981 egz.	(AWR „Wprost”)
„Przekrój”	72 096 egz.	(Edipresse Polska SA)
„Przegląd”	33 269 egz.	(Towarzystwo Wydawnicze i Literackie)
„Ozon”	24 804 egz.	(Ozon Media) ⁶²⁵
„Tygodnik Powszechny”	21 301 egz.	(Tygodnik Powszechny)
„Gość Niedzielny”	120 047 egz.	(Kuria Metropolitalna „Gość Niedzielny”)

Z danych udostępnionych przez portal MediaRun wynika, że w maju 2007 r. największe wpływy reklamowe wśród magazynów prasowych miał „Newsweek”: pismo zarobiło na reklamach 11,17 mln zł. Druga pozycja przypadła „Vivie” – 9,41 mln zł, a trzecia „Polityce” z 8,26 mln zł. W tym samym miesiącu „Wprost” zarobił na reklamie 7,83 mln zł, „Twój Styl” – 6,81 mln zł, „Tele Tydzień” – 5,57 mln zł. Dochody z reklam monitorowane były przez firmę Expert Monitor, która podała, że wszystkie monitorowane przez nią magazyny zarobiły w maju 2007 r. 229,54 mln zł, czyli o 5,66% więcej niż przed rokiem⁶²⁶.

⁶²⁵ „Ozon”, który ukazywał się od kwietnia 2005 r., zaprzestano wydawać w lipcu 2006 r. Początkowa sprzedaż pisma wynosiła ok. 70 tys. egz.; w maju 2006 r. było to już tylko 43 tys. egz. Pod koniec kwietnia 2007 r. do Wydziału Gospodarczego ds. Upadłościowych i Naprawczych X Sądu Rejonowego w Warszawie zgłosiła się Platforma Mediowa Point Group, wydająca na polskim rynku prasowym „Machine” oraz „Film”, z ofertą kupna 100% udziałów w Ozon Media, wydawcy zamkniętego „Ozonu”.

⁶²⁶ MediaRun, *Magazyny: Newsweek zarobił najwięcej*, z 27 czerwca 2007.

Tabela 3. Sprzedaż prasy codziennej ogólnopolskiej w tys. egzemplarzy w czerwcu 2006 r. (dane z września 2006 r.)

Tytuł	Liczba egzemplarzy	Wydawca
„Fakt”	498 110	(Axel Springer)
„Gazeta Wyborcza”	445 358	(Agora)
„Super Express”	194 883	(ZPR)
„Rzeczpospolita”	175 337	(Orkla do lata 2006 r., potem Mecom ⁶²⁷)
„Dziennik”	208 770	(od 18 kwietnia 2006 r. Axel Springer ⁶²⁸)

Systematycznie prowadzone badania rynku prasowego wskazują (bieżące dane publikowane są przez portale internetowe), że prasa codzienna traci popularność na rzecz telewizji, a odbiorcy coraz częściej ograniczają się przede wszystkim do czytania czasopism. Znamcy zwracają uwagę, że punktem krytycznym w transformacji prasy codziennej był rok 1990, ponieważ od tej daty rozpoczął się spadek czytelnictwa prasy codziennej w skali światowej⁶²⁹. Jednakże W. Sonczyk uważa, że – mimo spadku czytelnictwa prasy codziennej – nie jest ona w jakikolwiek sposób zagrożona, ponieważ jej rola społeczna jest niezmiennie ważna i aktualna. Polega ona

⁶²⁷ „Rzeczpospolita” została sprzedana przez norweski koncern Orkla brytyjskiemu funduszowi inwestycyjnemu Mecom. Zob. V. Makarenko, „Rzepa” w ręce Brytyjczyków, „Gazeta Wyborcza” z 29 czerwca 2006, s. 29. W styczniu 2007 r. odnotowano spadek sprzedaży „Rzeczpospolitej”: tylko 144 035 egz.

⁶²⁸ Axel Springer jest obecny w 16 krajach europejskich, gdzie wydaje ponad 100 tytułów prasowych. W Polsce pojawił się w 1994 r. Dziś na naszym rynku wydaje gazety: „Fakt” i „Dziennik”, tygodnik „Newsweek”, miesięcznik „Forbes”, czasopisma młodzieżowe, kobiece, motoryzacyjne i komputerowe. W momencie przygotowywania tej publikacji negocjował kupno kolejnych tytułów prasowych, w tym „Przeglądu Sportowego”. Prezes Axel Springer Polska, Florian Fels, wszedł również do rady nadzorczej portalu finansowego Bankier.pl. W styczniu 2007 r. na polskim rynku zadebiutował miesięcznik motoryzacyjny Springera „Auto Świat Poradnik – Eksploatacja, Naprawy, Technika”, w nakładzie 65 tys. egz. Jest rzeczą interesującą, że Axel Springer nie odniósł sukcesu w Rosji i na początku 2007 r. postanowił sprzedać swoją rosyjską filię wraz z licencjami na wydawanie tytułów. Wydaje tam „Computer-Bild”, „Newsweek”, „Forbes” oraz plotkarski tygodnik „OK”. Wiadomość tę podała „Gazeta Wyborcza” 19 lutego 2007. „Gazeta Finansowa” 9 marca 2007 poinformowała o dalszych planach Axela Springera, który nosi się z zamiarem rozbudowania swojej oferty przez wejście w segment telewizji internetowej – IPTV (*Internet Protocol Television* – usługa polegająca na dostarczaniu wideo w sieci Internet lub intranet). Springer postanowił wzmocnić swoją pozycję za granicą Niemiec, ponieważ niemiecki urząd antymonopolowy nie pozwolił mu na przejęcie telewizyjnej stacji ProSiebensat1.

⁶²⁹ Dane na ten temat podaje J. Mikułowski-Pomorski, *op. cit.*, s. 18–22.

„na zaspokajaniu tzw. głodu informacyjnego. Jest to naturalna potrzeba każdego człowieka”⁶³⁰. Tezę tę potwierdza popularność „Faktu” i „Super Expressu”. Medioznawca Wiesław Godzic – zastanawiając się nad sukcesem tych gazet, a w związku z tym nad przyszłością dzienników i magazynów opinii, przewiduje tabloidyzację tych ostatnich (jeżeli wierzyć trendom krajowym i światowym)⁶³¹. Jednakże należy również zwrócić uwagę na odchodzenie czytelników od swych prasowych przyzwyczajeń ze względu na utratę przez nich waloru niezależności, cenionego przede wszystkim przez odbiorcę najlepiej wykształconego⁶³².

Rzeczą charakterystyczną dla polskiej prasy codziennej jest brak oficjalnej deklaracji gazet co do preferowanych sympatii politycznych. Wyjątkiem jest „Trybuna”, która w stopce redakcyjnej określa się jako gazeta socjaldemokratyczna. Nie można jednak uznać, że reszta gazet codziennych jest politycznie neutralna. Ich profil polityczny ujawnia się na ogół w komentarzach na temat codziennych wydarzeń politycznych i w doborze autorów⁶³³, a zawsze – w czasie kampanii wyborczych. Nie do rzadkości jednak należą spostrzeżenia, wskazujące na hegemonię prawicy w gazetach, co uważane jest m.in. za skutek opanowania w minionych latach polskiego rynku prasowego przez kapitał zachodnioeuropejski.

Wiosną 2006 r. zostały przeprowadzone badania, które pokazały, że najbardziej wykształconego czytelnika ma „Rzeczpospolita”, ponieważ 49% jej czytelników ma wyższe wykształcenie. „Gazeta Prawna” przyciąga uwagę 44% czytelników z wykształceniem wyższym, „Trybuna” – 35%, „Gazeta Wyborcza” (uznawana za najbardziej opiniotwórczą)⁶³⁴ – 31%. Najsłabiej wykształ-

⁶³⁰ W. Sonczyk, *Media w Polsce*, Warszawa 1999, s. 59 i n.

⁶³¹ W. Godzic, *Opinię pilnie sprzedam...* Interesujący w tym kontekście wydaje się pogląd publicysty „Trybuny” – Krzysztofa Pilawskiego, który pojęcie „czwarta władza” zamienił na „Czwartą władzę kapitału”. Autor nie zgodził się na łamach gazety z tezą wypowiedzianą przez Jarosława Gugałę (w radiu Tok FM), że „media reprezentują społeczeństwo (...). To oczywista nieprawda – media reprezentują w pierwszym rzędzie biznes. Rywalizacja o czytelnika jest zwykłą walką o rynek zbytu między konkurencyjnymi grupami kapitałowymi”. Swoją tezę publicysta uzasadnia na przykładzie Agory i „Gazety Wyborczej” („Trybuna” z 23 lutego 2006, s. 2). W czerwcu 2007 r. portal MediaRun udostępnił dane Związku Kontroli Dystrybucji Prasy, z których wynikało, że wydawany od 18 kwietnia 2006 r. pod względem sprzedaży „Dziennik” bardzo szybko zajął trzecią pozycję na rynku. W tym samym czasie spadła sprzedaż „Gazety Wyborczej” (o 9,6%), „Faktu” (o 2,9%) i „Super Expressu” (o 13,8%). Następne miesiące przyniosły niewielkie zmiany.

⁶³² Por. artykuł z blogu Zbigniewa Bajki, *Dziennik v. Rzepa, czyli o nowej odsłonie walki o rynek*, „WirtualneMedia” z 17 czerwca 2007.

⁶³³ Analitycy badający polityczne skłonności poszczególnych gazet wskazywały np. na wyraźne upolitycznienie „Dziennika” i sympatię kierowaną w stronę PiS. Źródło: wirtualnemedial.pl, 9 listopada 2006.

⁶³⁴ Zob.: *Najbardziej opiniotwórcze media – liderem „Gazeta Wyborcza”*, „WirtualneMedia” z 2 listopada 2006. Kolejne miejsca w podanym tam rankingu z września 2006 r. zajmowały: „Rzeczpospolita”, „Życie Warszawy”, „Dziennik”, „Super Express”, „Gazeta Prawna” i „Fakt”. Dane opublikowane na tym samym portalu (na podstawie „Polskich badań czytelnictwa”) z lipca 2007 r. pokazały, że „Gazeta Wyborcza” czytana jest przez 20,5% Polaków. Niewiele mniej czytelników miał w tym samym okresie „Fakt” (19,20% wskazań).

ceni są czytelnicy „Faktu” – 7% z wyższym wykształceniem i „Super Expressu” – 12%⁶³⁵. Inne dane wykazują, że zdecydowana większość czytelników dzienników ogólnopolskich to tzw. czytelnicy wymienni, łatwi do utracenia i skłonni szybko sięgnąć po inny tytuł, przy czym najbardziej stałych czytelników mają „Gazeta Wyborcza” i „Fakt”. Niektórzy analitycy zmienność czytelników wiążą z dołączaniem do tytułów cyklicznych dodatków tematycznych, stąd kupuje się tę gazetę, która akurat oferuje ciekawsze uzupełnienie.

Na rynku prasy regionalnej działają przede wszystkim dwie grupy kapitałowe: norweska Orkla (przede wszystkim województwa: lubuskie, podlaskie, zachodnio-pomorskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, lubelskie, podkarpackie, opolskie) i niemiecka Polskapresse (przede wszystkim: dolnośląskie, śląskie, małopolskie, łódzkie, częściowo pomorskie). Na terenie świętokrzyskiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego – konkurują ze sobą obie grupy.

Tabela 4. Sprzedaż prasy regionalnej w styczniu 2007 r.

Tytuł	Liczba egzemplarzy
„Dziennik Zachodni”	90 850 egz.
„Gazeta Pomorska”	86 221 egz.
„Głos Wielkopolski” ⁶³⁶	55 800 egz.
„Dziennik Bałtycki”	52 423 egz.
„Express Ilustrowany”	51 981 egz.
„Dziennik Łódzki”	50 998 egz.
„Gazeta Lubuska”	48 246 egz.
„Głos-Dziennik Pomorza” ⁶³⁷	46 373 egz.

⁶³⁵ Dane pochodzą z badań Biura Badania Opinii i Rynku Estymator. Podaję za komunikatem PAP i portalem internetowym MediaRun (*Czytelnicy prasy codziennej pod lupą*) z 12 czerwca 2006.

⁶³⁶ Gazeta „Głos Wielkopolski” powstała 4 grudnia 2006 r. z połączenia „Głosu Wielkopolskiego” i „Gazety Poznańskiej”.

⁶³⁷ „Głos – Dziennik Pomorza” powstał 12 stycznia 2007 r. z połączenia trzech dzienników: „Głosu Koszalińskiego”, „Głosu Słupskiego”, „Głosu Pomorza” i „Głosu Szczecińskiego”.

„Dziennik Polski”	45 880 egz.
„Echo Dnia”	36 599 egz.
„Gazeta Wrocławska Słowo Polskie”	35 388 egz.
„Gazeta Olsztyńska-Dziennik Elbląski”	31 459 egz.
„Życie Warszawy” ⁶³⁸	20 760 egz.

Źródło: Związek Kontroli Dystrybucji Prasy z marca 2007 r.

Powyższe dane pokazują, jak bardzo gazety regionalne różnią się od siebie popularnością. „Dziennik Zachodni”, znajdujący się na szczycie tej tabeli ma trzykrotnie więcej odbiorców, niż np. „Gazeta Olsztyńska”. Jednakże dane porównywalne, od stycznia 2006 r. do stycznia 2007 r., świadczą o spadku sprzedaży wszystkich największych dzienników regionalnych, mimo przypadków ich koncentrowania. W tym samym czasie nastąpił jednak wzrost sprzedaży „Gazety Wyborczej”, która – jak wiadomo – wydaje w każdym województwie dodatki regionalne.

Charakteryzując polski rynek prasowy w 2007 r., nie należy zapominać o ogólnej tendencji do spadku sprzedaży prasy (w skali światowej o 8%)⁶³⁹ i tym samym, jej udziału w rynku reklamowym⁶⁴⁰. Badania wskazują, że ludzie zmieniają sposób pozyskiwania informacji, odchodzą od prasy na

⁶³⁸ „Życie Warszawy” do czerwca 2007 r. należało do Michała Sołowowa, który sprzedał prawa gazety koncernowi Mecom Europe – właścicielowi 51% udziałów w spółce Presspublika (wydającej „Rzeczpospolitą”) i spółki Media Regionalne, skupiającej dziewięć dzienników regionalnych w takich miastach, jak Białystok, Lublin, Opole i Szczecin. Wraz z „Życiem” sprzedane zostały prawa do tytułów tygodników lokalnych („Życie Radomskie”, „Życie Garwolina”, „Życie Płocka”, „Życie Płońska”, „Życie Gostynina”, „Życie Siedlec”).

⁶³⁹ Newspaper Association of America podaje np., że tylko w ciągu pierwszego półrocza 2007 r. nakład amerykańskich gazet codziennych spadł o 2,1%. Wzrost sprzedaży odnotował jedynie „Wall Street Journal”, (2,06 mln egz.), wydawany od 1889 r. Jak widać – nawet w dobie rozwoju gazet elektronicznych, niezależność i jakość jest nieustannie w cenie, czego dowiódł Rupert Murdoch, oferując w maju 2007 r. akcjonariuszom Dow Jones & Co. (wydawca gazety) 5 mld dolarów gotówką za akcje firmy. Mimo niezwykle korzystnej oferty rodzina Bankroftów – ku zadowoleniu dziennikarzy pracujących w „Wall Street Journal” – nie zdecydowała się na sprzedaż firmy. Warto dodać, że „WSJ” otrzymał w 2007 r. nagrodę Pulitzerza w kategorii „służba publiczna”. Natomiast sprzedaż innych znanych gazet amerykańskich, jak np. „New York Times”, spadła o 1,93% (1,12 mln egz.), a „Washington Post” o 3,4% (0,7 mln egz.). Spadek spowodowany jest migracją czytelników w stronę Internetu, gdzie zawartość gazet dostępna jest za darmo. Skutkiem tej tendencji jest przejmowanie firm wydawniczych przez duże spółki niekoniecznie związane z mediami (np. wydawca „Chicago Tribune” został przejęty przez potentata działającego na rynku nieruchomości, podobnie rzecz się miała z koncernem prasowym Knight Ridder).

⁶⁴⁰ Brytyjski dziennik „The Guardian” poinformował, że w 2006 r. po raz pierwszy w tym kraju firmy przeznaczyły więcej pieniędzy na reklamę w Internecie (czyli 2 mld funtów) niż w prasie drukowanej.

rzecz mediów elektronicznych. Znaczący problem na rynku prasowym uważają, że prasa nie zanika, lecz się zmienia. I dlatego gazety dostępne są nie tylko w formie drukowanej, ale coraz częściej w formie elektronicznej i można je dziś czytać już nie tylko w komputerze, ale również w telefonie komórkowym⁶⁴¹. Tendencja ta dotyczy również polskiego rynku prasowego.

Rynek mediów elektronicznych

Ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r. nie definiuje pojęć zamieszczonych w jej tytule, czyli haseł „radiofonia” i „telewizja”. Od momentu jej uchwalenia, na rynku mediów elektronicznych nastąpiły zresztą olbrzymie zmiany technologiczne i ekonomiczne. Stąd zapewne wynikała obawa ustawodawcy, że w warunkach przenikania się środków masowego przekazu i szybkiego rozwoju łączności i nowych technik informacyjno-komunikacyjnych, przyjęte definicje mogą stracić aktualność. W ślad za rozwojem technologii, pojęcia te dezaktualizują się również z powodu ewolucji ładu regulacyjnego na gruncie prawa europejskiego⁶⁴². Ważne jest to, że dzisiaj wartość polskiego rynku mediów elektronicznych oceniana jest na 6 mld zł rocznie (według dochodu uzyskiwanego przede wszystkim z reklam); a rynek jest systematycznie modernizowany. Należy podkreślić, że zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Radzie Europy trwają intensywne prace uwzględniające wszystkie aspekty techniczne procesu cyfryzacji, konwergencji oraz zacierania się różnic pomiędzy radiofonią, telewizją a usługami teleinformacyjnymi.

Pojęcie „media elektroniczne” zostało zdefiniowane w „Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020”, przygotowanej i przyjętej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w 2005 r. Brzmi ono następująco: „Media elektroniczne można określić jako działalność prasową w rozumieniu art. 7 ustawy z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (...), korzystającą z elektronicznych środków dystrybucji tre-

⁶⁴¹ Na początku kwietnia 2007 r. prasa przekazała informację o upadku (po raz trzeci w historii) amerykańskiego ilustrowanego tygodnika „Life”. Zapowiedziano, że tytuł, który zmienił oblicze dziennikarstwa przenosi się do Internetu. Z danych dotyczących prasy amerykańskiej wynika, że gazety w USA czytane są coraz częściej i coraz dłużej w sieci. Zdaniem szefa Newspaper Association of America (NAA) – Johna Sturma, serwisy internetowe magazynów zwiększają liczbę odwiedzających, a przez to również zyski wydawców. „Staje się tak dzięki przyciąganiu młodszych internautów spragnionych najnowszymi, wartościowymi informacjami i szukających ich właśnie na takich stronach”; „WirtualneMedia” (za Reutersem) z 26 kwietnia 2007.

⁶⁴² Uwagę na to zwraca Zalecenie UE o telewizji bez granic z 30 czerwca 1997 r., oraz Zalecenie dotyczące usług w społeczeństwie informacyjnym, a w szczególności handlu elektronicznego z 8 czerwca 2000 r.

ści wynikających z tej działalności, jak również upowszechniania do powszechnego odbioru treści audiowizualnych, czy to w formie »programu« w rozumieniu art. 4, ust. 4 Ustawy o radiofonii i telewizji (...), czy to w innej formie»⁶⁴³.

W dziedzinie radia i telewizji polski rynek mediów elektronicznych opiera się przede wszystkim na trzech kategoriach nadawców:

- nadawcach publicznych (Polskie Radio SA, 17 regionalnych rozgłośni radiowych, TVP SA),
- nadawcach społecznych koncesjonowanych,
- nadawcach komercyjnych koncesjonowanych.

Każdy z nich na rynku mediów elektronicznych wypełnia inne cele.

Media publiczne mają w Polsce długą historię: Polskie Radio obchodziło niedawno swoje osiemdziesięciolecie, a Telewizja Polska nadaje program ponad 50 lat. Dysponują niezwykle cennymi materiałami archiwalnymi, które bez wątpienia zaliczają się do dorobku kultury narodowej. Funkcjonują w formie spółek prawa handlowego, finansowane są częściowo z abonamentu oraz dochodów z reklam. Ich obecność na rynku medialnym jest niezwykle ważna dla charakteru ładu medialnego, a w szczególności – dla zachowania pluralizmu na rynku mediów elektronicznych. Zachowują na tym rynku – jak dotąd – silną pozycję; spoczywa też na nich obowiązek realizowania tzw. misji, czyli zobowiązania wynikającego z art. 21 Ustawy o radiofonii i telewizji. Wprowadzenie takiego obowiązku opiera się na przekonaniu, że odbiorcy oczekują od nadawców „programów wysokiej jakości, o walorach poznawczych, moralnych i kulturalnych (...); powinnością nadawcy publicznego są też działania na rzecz wzmocnienia tożsamości narodowej i poczucia wspólnoty”⁶⁴⁴. Karol Jakubowicz, odpowiadając na pytanie, czy media publiczne są jeszcze potrzebne – docenił ich rolę, trafnie zauważając, że „media publiczne zdemokratyzowały życie społeczne, umożliwiając wszystkim dostęp do życia politycznego, wydarzeń społecznych, religijnych, kulturalnych i rozrywki. Dzięki temu szanse ludzi wyrównały się bardziej niż kiedykolwiek przedtem. Tej wartości nie wolno tracić”⁶⁴⁵.

Działalność programowa Polskiego Radia SA jest wyraźnie zróżnicowana. W czterech programach ogólnokrajowych rocznie nadaje ponad 35 tysięcy godzin audycji. Głównym kanałem informacyjnym jest Program

⁶⁴³ Oficjalny tekst Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020, przyjęty przez Międzyresortowy Zespół ds. Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, powołany Zarządzeniem nr 105 Prezesa Rady Ministrów z 19 listopada 2004 r., s. 14.

⁶⁴⁴ L. Słupek, *op. cit.*, s. 152.

⁶⁴⁵ „Przyszłość rynku mediów elektronicznych w Polsce”, wystąpienie K. Jakubowicza na konferencji w Warszawie, 14 marca 2006 (tekst prezentacji w formie wydruku komputerowego).

1, w którym tradycyjnie dominuje informacja i publicystyka. Program 2, o profilu muzyczno-literackim, upowszechnia wydarzenia o charakterze kulturalnym⁶⁴⁶. Program 3 ma charakter publicystyczno-muzyczno-informacyjny. Radio BIS skierowane zostało do odbiorcy najmłodszego. W programie tym muzyka (70%) przeważa nad słowem (30%), wprowadzono także szersze możliwości bezpośredniego kontaktu ze słuchaczami. Do czterech anten ogólnopolskich należy dodać Radio Parlament (transmituje posiedzenia Sejmu i Senatu) oraz Radio Polonia nadające program dla zagranicy (rocznie ok. 12 tysięcy godzin) w 7 językach: polskim, angielskim, rosyjskim, białoruskim, ukraińskim, niemieckim i do niedawna w esperanto⁶⁴⁷.

Polskie Radio utrzymuje działalność trzech orkiestr radiowych: Narodowej Orkiestry Symfonicznej PR, Orkiestry Kameralnej PR Amadeus w Poznaniu, Polskiej Orkiestry Radiowej oraz Chóru Polskiego Radia w Krakowie.

Rozgłośnie regionalne radia publicznego nadają przede wszystkim audycje informacyjne, publicystyczne, oświatowe, muzykę oraz programy dla mniejszości narodowych i grup etnicznych (przede wszystkim Radio Białystok – ponad 3% programu, rozgłośnie w Olsztynie, Gdańsku, Koszalinie, Opolu, Rzeszowie i w Krakowie).

Należy zauważyć, że Polskie Radio SA oraz 17 rozgłośni regionalnych radia publicznego, zarówno w odczuciu społecznym, jak i w ocenie KRRiT (w składzie z końca 2005 r.), wywiązywały się w sposób należyty z realizowania „misji”⁶⁴⁸. Warto w tym miejscu nadmienić, że Komitet Ministrów UE 31 stycznia 2007 r. zalecił rządowi państw członkowskich zachowanie szczególnej troski o media publiczne, związanej z cyfryzacją nadawania⁶⁴⁹.

Ulubionym medium Polaków jest telewizja. Według badań przeprowadzonych w 2006 r., statystyczny Polak spędzał dziennie przed telewizorem 3 godz. 19 minut (w Polsce 99 na 100 gospodarstw domowych ma odbiornik telewizyjny), a 80% Polaków ogląda telewizję codziennie. Po-

⁶⁴⁶ Z uwagi na to, że na falach UKF Program 1 dociera tylko do połowy mieszkańców Polski (zasięg nadajników pokrywa zaledwie trzecią część terytorium kraju), w marcu 2007 r. Zarząd PR SA zaproponował, aby Dwójka zasilila swoimi częstotliwościami Jedynkę, co wywołało protesty środowisk twórczych.

⁶⁴⁷ Audycje nadawane w języku esperanto decyzją zarządu PR SA zdjęto z programu na początku 2007 r. Jednocześnie Zarząd PR SA postanowił uruchomić nadawanie audycji w języku hebrajskim.

⁶⁴⁸ Latem 2007 r. 17 publicznych rozgłośni regionalnych zarejestrowało w Łodzi Stowarzyszenie Rozgłośni Regionalnych Polskiego Radia. Celem stowarzyszenia jest wspólna reprezentacja spółek regionalnych m.in. w rozmowach z KRRiT.

⁶⁴⁹ Chodzi o zagwarantowanie podstawowej roli mediów publicznych w nowym środowisku cyfrowym przez włączenie tam, gdzie jeszcze tego nie zrobiono, odpowiednich postanowień do ustawodawstwa. Zalecenia dotyczyły również kwestii rynkowych i konkurencji w nowym środowisku technologicznym oraz zapewnienia w ten sposób powszechnego dostępu do mediów publicznych wszystkim osobom i grupom społecznym.

łową tego czasu poświęcają na oglądanie seriali (20,1% ogólnego czasu), filmów (19,2%) i programów rozrywkowych (11,6%), w dalszej kolejności należy wymienić informację (10,6%). Największą oglądalność mają przede wszystkim TVP, TVN i Polsat.

Stacją oglądaną najczęściej w dużych miastach (39%) jest TVN. Mieszkańcy wsi i małych miast (do 100 tys. mieszkańców) oglądają przede wszystkim TVP 1, TVP 2 i Polsat. Pod względem wieku najmłodszą widownię (do 34 lat) ma Polsat (40,2%), natomiast do programów telewizji publicznej przywiązani są widzowie najstarsi (55 lat i więcej)⁶⁵⁰.

Telewizja publiczna – TVP SA – nadaje dwa programy ogólnopolskie (TVP 1 i TVP 2⁶⁵¹ docierają do prawie 100% ludności kraju) oraz program mieszany, realizowany przy współudziale 16 oddziałów terenowych (elementy ogólnopolskie i regionalne – TVP 3 dociera do 82% ludności). Program dla odbiorców za granicą (TV Polonia) nadawany jest satelitarnie. Telewizja publiczna emituje również program na kanałach tematycznych, na których koncesję otrzymała w odrębnym postępowaniu (zadania „obowiązkowe” TVP dokładnie zawarła Ustawa o radiofonii i telewizji). Chodzi tu o TVP Kultura, TVP Sport, TVP Rozrywka, TVP Historia, a w trakcie procedury koncesyjnej znajduje się obecnie TVP Film.

Podział wpływów abonamentowych, dokonany przez KRRiT pomiędzy radiofonię i telewizję publiczną przez ostatnie lata zachowuje relację 60% (telewizja) do 40% (radiofonia). Radiofonia publiczna prawie w całości finansowana jest ze środków abonamentowych, natomiast w przypadku TVP pieniądze publiczne pokrywają zaledwie jedną trzecią jej kosztów. Większość kosztów funkcjonowania TVP pokrywana jest dochodami z reklam, co w zdecydowany sposób wpływa – według powszechnej opinii – na komercjalizację jej programów⁶⁵². Problem jednak w tym, że spada pobór abonamentu za korzystanie z odbioru programów mediów publicznych. Są tego różnorakie źródła, m.in. spora liczba legalnych zwolnień z uiszczania tych opłat (ok. 30% całości gospodarstw domowych), czy motywacja wynikająca z upolityczniania treści programowych, zwłaszcza informa-

⁶⁵⁰ *Polacy kochają telewizję*, „Express Bydgoski” z 22 stycznia 2007, s. 8.

⁶⁵¹ Według odbiorców, cechy wyróżniające program TVP 1 to dostarczanie wiedzy o świecie oraz o sprawach państwa, ekonomii, prezentacja kultury polskiej, szanowanie przyzwyczajeń widzów, stabilna oferta adresowana do wszystkich odbiorców. Z kolei TVP 2 odbiorcy postrzegają jako ofertę łączącą wiedzę z rozrywką, obecność polskiej kultury, respektowanie nawyków odbiorców, poruszanie spraw ludzkich, silne zaangażowanie emocjonalne odbiorców i neutralność polityczną. Na tym tle TVP 3 „wypada dość blado i nijako”. Por. *Strategia programowa TVP SA na lata 2003–2008: założenia, priorytety, rekomendacje*, oprac. M. Mrozowski [materiał roboczy].

⁶⁵² Były prezes TVP R. Kwiatkowski skwitował tę relację hasłem: „Tyle misji, ile abonamentu”, odpierając w ten sposób zarzuty o komercjalizacji TVP w czasach jego kierownictwa. Andrzej Urbański, powołany na tę funkcję 3 kwietnia 2007 r., skorygował to hasło: „Tyle misji, ile oglądalności”.

cyjnych, zniechęcenie do płacenia abonamentu prezentowane przez osoby publiczne, które są zwolennikami prywatyzacji mediów publicznych itd.

Przed trzema laty TVP otrzymała pierwszą koncesję na uruchomienie kanału tematycznego Kultura, nadawanego drogą satelitarną i docierającego – jak dotąd – do wąskiego kręgu odbiorców.

Media społeczne koncesjonowane zostały wpisane do Ustawy o radiofonii i telewizji w lutym 2001 r. z inicjatywy Senatu RP⁶⁵³. Najistotniejszym elementem tej nowelizacji było określenie charakteru programowego nadawcy społecznego (program realizujący wszelkie niekomercyjne cele społeczne) oraz zwolnienie tego typu nadawców z opłaty na rzecz Skarbu Państwa za uzyskanie koncesji, a także znaczące ograniczenie możliwości prowadzenia działalności komercyjnej (reklamy w programie nadawców społecznych mogą zajmować najwyżej 2% dziennego czasu nadawania). W piśmiennictwie europejskim ten typ mediów określany jest coraz częściej mianem trzeciego sektora⁶⁵⁴, obok mediów publicznych i komercyjnych.

Obecnie w Polsce na rynku medialnym funkcjonuje 11 radiostacji mających status nadawców społecznych⁶⁵⁵. Są to w większości radiostacje kościelne, o niewielkim zasięgu nadawania. Na ich tle może zastanawiać nadanie statusu nadawcy społecznego Radiu Maryja (własność Zakonu Redemptorystów), obejmującego swoim zasięgiem ponad 80% ludności kraju. Pierwszą koncesję na nadawanie programu Radio Maryja uzyskało w czerwcu 2001 r., a drugą w czerwcu 2004 r. Mimo nadania pozycji uprzywilejowanej, nadawca ten systematycznie unika wypełniania powinności wynikających z obowiązującego prawa⁶⁵⁶.

⁶⁵³ Uchwała Senatu, kierująca do Sejmu projekt nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, została przyjęta w sierpniu 2000 r. Mankamentem tej nowelizacji było to, że w noweli nie została wskazana procedura pozbawiania nadawcy statusu nadawcy społecznego wskutek naruszenia przepisów ustawy i warunków uzyskanej koncesji (o czym zdawali się nie wiedzieć L. Wałęsa i D. Tusk, żądając w lecie 2005 r. od KRRiT odebrania takiego statusu Radiu Maryja, za treści wygłaszane w audycjach tego radia).

⁶⁵⁴ Mogą też być określane jako media środowiskowe lub otwarte.

⁶⁵⁵ Status nadawcy społecznego – poza Warszawską Prowincją Redemptorystów – w latach 2001–2005 otrzymały następujące podmioty: diecezja kaliska, parafia św. Józefa w Pasłęku, dwukrotnie archidiecezja wrocławska (koncesje nr 137/2001 i 104/2005), parafia rzymsko-katolicka p.w. św. Jana Chrzciciela w Zbroszy Dużej, klasztor oo. Paulinów w Częstochowie, prawosławna diecezja białostocko-gdańska, rzymsko-katolicka parafia p.w. Nawiedzenia NMP, archidiecezja częstochowska, archidiecezja przemyska obrządku łańcińskiego. Należy dodać, że obok wykorzystywania form komunikacji radiowej, Kościół wydaje obecnie ok. 200 pismek parafialnych.

⁶⁵⁶ Wcześniej Radio Maryja miało status nadawcy komercyjnego, podobnie jak RMF FM czy Radio Zet. Powołanie w ustawie instytucji nadawcy społecznego zbiegło się w czasie z wygaśnięciem terminu poprzednich koncesji, przyznanych ogólnopolskim nadawcom komercyjnym (koncesje radiowe przyznawane są na siedem lat). Zgodnie z obowiązującym prawem nadawcy radiowi muszą od nowa powtarzać procedurę koncesyjną, a po ewentualnym przyznaniu koncesji wnieść opłatę, która jest zależna od zasięgu nadawania. Dla przykładu, Radio Zet zapłaciło za nową koncesję 7 640 000 zł, a RMF FM 8 022 800 zł. Porównywalną sumę „zaoszczędziło” Radio Maryja na należnościach wobec Skarbu Pań-

Radiofonia komercyjna tworzy główną grupę nadawców na polskim rynku mediów elektronicznych (201 nadawców według sprawozdania KRRiT za rok 2005). Wynika z tego, że w eterze panuje rozbudowany pluralizm, choć ma on charakter przede wszystkim muzyczny, bo nadawcy uciekają od rosnących kosztów produkowania programów informacyjnych, publicystycznych i kulturalnych. Dotyczy to zwłaszcza lokalnych stacji o niewielkim zasięgu nadawania.

Najsilniejszymi ogólnopolskimi stacjami radiowymi, działającymi od 1993 r., są RMF FM i Radio Zet⁶⁵⁷ (zasięgiem nadawania obejmują ponad 80% ludności kraju).

Radio Zet po wejściu Polski do UE zmieniło strukturę właścicielską. Od kwietnia 2005 r. właścicielem 95% udziałów spółki Eurozet jest francuski koncern medialny Lagardere, który był jej strategicznym partnerem od ponad 12 lat. W kwietniu 2007 r. Grupa Eurozet zakupiła 100% udziałów w grupie radiowej Ad.point, wchodząc w ten sposób na rynki lokalne⁶⁵⁸ (wartość przejętego Ad.pointu oszacowana została na ok. 30 mln zł).

W styczniu 2007 r. spółka RMF FM, należąca do grupy medialnej Broker FM, została przejęta (zgody na transakcję udzielił UOKiK 8 stycznia 2007 r.) przez Bauer Media Invest GmbH. Przez obserwatorów fakt ten uznany został za „wielkie wydarzenie na rynku polskich mediów”⁶⁵⁹.

W miastach powyżej 200 tys. mieszkańców działają stacje powiązane ze spółkami Eska SA (30 koncesji) i Agora SA (27 koncesji). Spółka Radio Wawa ma charakter ponadregionalny i dysponuje 17 koncesjami, Tok FM – 10, Radiostacja – 11, Ad.point (CR Media) – 13. Odbiorcami radiofonii komercyjnej są najczęściej słuchacze w grupie wiekowej 20–45 lat, kształt programowy tworzony jest z uwzględnieniem ich zainteresowań.

stwa z tytułu nadania mu statusu nadawcy społecznego. Na te i inne kwestie zwrócił uwagę w swojej publikacji Tomasz Wołek, pisząc m.in. o imperium Tadeusza Rydyka: „Nierozliczone pieniądze na ratowanie stocznii. Pokrętne operacje finansowe (...), zmierza ku otwartej schizmie”, *Tron ponad ołtarzem*, „Polityka” 2007, nr 10. Zob. także analizę P. Migasa, *Konglomeratu medialnego Radia Maryja*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2005, nr 1–2.

⁶⁵⁷ Radio Zet było pierwszym w Polsce radiem prywatnym, rozpoczęło nadawanie 28 września 1990 r. na terenie Warszawy.

⁶⁵⁸ Umowa zawarta w kwietniu 2007 r. miała charakter warunkowy, a do jej realizacji dojdzie pod warunkiem, że zgodę na tę transakcję wyrazi UOKiK. W skład sieci Ad.point (należącej do CR Media) wchodzi: Planeta Bytom, Planeta Kraków, Planeta Bielsko-Biała, Planeta Opole, Planeta Kielce, Antyradio Warszawa, Antyradio Katowice, Flash Konin, Flash Słupca, Wama Olsztyn, Wama Iława, Wama Mrągowo, NRJ Katowice, Plus Gdańsk, Plus Bydgoszcz/Inowrocław, Plus Gniezno, Plus Gorzów, Plus Zielona Góra, Plus Głogów.

⁶⁵⁹ Grupa Wydawnicza Bauer. Warto przypomnieć, że RMF FM codziennie słucha ponad 8 mln słuchaczy. Wejście Bauera na rynek radiowy oznacza zwiększenie zainteresowania na rynku ofertami multi-medialnymi. W komentarzach po sprzedaży RMF FM podkreślano, że jest to kolejny etap konsolidacji rynku (czyli koncentracji) i mocne wyzwanie dla konkurencji Bauera, szczególnie dla Axela Springera. S. Tyczyński, *Każdy ma prawo powiedzieć dość*, „WirtualneMedia” z 30 października 2006.

Wieloletnie obserwacje tendencji na polskim rynku radiowym wskazują, że trwa na nim proces koncentracji kapitału, prowadzący do konsolidacji kontroli nad tym rynkiem⁶⁶⁰. „Jako skutek ściśle finansowej racjonalizacji działania przynosi to ograniczenie zawartości i różnorodności programu”⁶⁶¹. Stanisław Jędrzejewski – znawca i teoretyk radiofonii pisze, że „stacje komercyjne dążą, co jest zrozumiałe, do powiększania swego audytorium, poszukując reklamodawców i sponsorów przynoszących zysk. Typowa stacja komercyjna 15–20% swojego zysku czerpie ze sponsoringu i promocji, podczas gdy pozostałe 80–85% pochodzi ze sprzedaży czasu na reklamę”⁶⁶². Na tle powyższych informacji warto się przyjrzeć danym dotyczącym słuchalności (czyli udziałowi w rynku) wybranych stacji radiowych:

Tabela 5. Udział w rynku stacji radiowych w lutym 2007 r.

Stacje ogólnopolskie	
Radio RMF FM	22,50%
Radio Zet	19,40%
Program I Polskiego Radia	13,60%
Program III Polskiego Radia	6%
Radio Maryja	2,10%
Polskie Radio Bis	0,40%

⁶⁶⁰ W sprawozdaniu za rok 2006 KRRiT stwierdza: „Ustawodawca nie przewidział jednak sytuacji, w której w wyniku nabycia udziałów lub akcji w spółce wykonującej koncesję inny przedsiębiorca uzyska wpływ na jej wykonywanie, a zarazem będzie osiągał korzyści z tego płynące. Wykorzystując tę drogę do uzyskania praw z tytułu koncesji, grupy kapitałowe, takie jak Eska czy Multimedia (RMF Maxxx) rozwijają swoje sieci integrujące lokalne stacje radiowe. W poprzednich latach w identyczny sposób rozwinął się także projekt, realizowany przez Grupę Radiową Agory i Ad.point, spółkę zależną od brokera reklamy CR Media. (...) Dlatego też KRRiT postanowiła, że należy zmienić dotychczasową praktykę i wprowadzić inne, zgodne z Ustawą o radiofonii i telewizji rozwiązania, np. wszczęcie postępowania o cofnięcie koncesji w związku z utratą kontroli nad jej realizacją w sytuacji, gdy tzw. pierwotni udziałowcy pozbędą się większościowych udziałów, z jednoczesną rezygnacją z wpisywania do koncesji obowiązków dotyczących przekształceń własnościowych” (rozdz. 1: „Przekrój ekonomiczno-finansowy oraz sytuacja nadawcza rynku radiofonii i telewizji”, s. 3).

⁶⁶¹ Por. *Polskie Radio u progu ery multimediów. Strategia rozwoju w latach 2003–2006 i kolejnych*, Warszawa 2003, s. 16.

⁶⁶² S. Jędrzejewski, *Radio w komunikacji społecznej*, Warszawa 2003, s. 89.

Stacje ponadregionalne	
Radiostacja	0,90%
Radio Tok FM	0,90%
Radio Wawa ⁶⁶³	0,90%

Dane te, porównywane z wynikami sprzed roku⁶⁶⁴, wskazują, że wzrasta słuchalność RFM FM i Radia Zet, traci natomiast publiczna Jedynka i Radio Maryja. Jeśli chodzi o wpływy z reklam, RMF FM odnotował w styczniu 2007 r. niewielki spadek (w porównaniu z analogicznym okresem, czyli od stycznia do stycznia roku poprzedniego), chociaż nadal utrzymuje na rynku pierwszą pozycję: stacja zarobiła na reklamach 25,4 mln zł. Druga pozycja przypadła Radiu Zet, które osiągnęło 24,43 mln zł, czyli o 36% więcej niż przed rokiem. Na trzecim miejscu znalazła się Trójka z 2,9 mln zł (spadek o ponad 13%)⁶⁶⁵.

Archidiecezje i diecezje Kościoła katolickiego, zakony i parafie dysponują dziś 42 koncesjami i finansują ich działalność. Pierwsze stacje diecezjalne pojawiły się już w 1990 r., co uznawano wówczas za „zwiastun różnorodności na polskim rynku radiowym”⁶⁶⁶. Do słuchaczy innych wyznań kierują swój program Radio Mazury (stacja międzywyznaniowa), Radio CCM (środowiska ewangeliczne na Śląsku) oraz Radio Ortodoksja (Białystok, środowiska prawosławne).

Odrębną grupę nadawców tworzą stacje akademickie. Jest ich obecnie 9, z istoty rzeczy mają charakter lokalny⁶⁶⁷. Gwarantem ich finansowania są uczelnie (dotacje), uzyskują również niewielkie wpływy z reklam. Według najnowszych informacji, rozgłośnie akademickie stały się poważną

⁶⁶³ Jedynym właścicielem Radia Wawa został w czerwcu 2007 r. niemiecki koncern medialny Eurocast, niedawny większościowy udziałowiec radia, odkupując 51% udziałów od założyciela Wawy – Wojciecha Reszczyńskiego oraz Mieczysława Adamskiego i Rafała Staszka.

⁶⁶⁴ Dane dotyczą lutego 2007 r., badania przeprowadziło Radio Track SMG/KRC A Millward Brown Company.

⁶⁶⁵ Dane wg Expert Monitor z kwietnia 2007 r.

⁶⁶⁶ Powstawanie rozgłośni diecezjalnych było wspierane decyzjami rządowymi, co szeroko opisał w swoim artykule były przewodniczący KRRiT, Juliusz Braun, *Balast społeczno-religijny*, „Tygodnik Powszechny” 2006, nr 53.

⁶⁶⁷ Grupę Polskie Rozgłośnie Akademickie tworzą: Radio Kampus (Uniwersytet Warszawski), Akademickie Radio Centrum Politechniki Rzeszowskiej, Akademickie Radio Centrum UMCS w Lublinie, Radio Afera Politechniki Poznańskiej, Radio Akadera Politechniki Białostockiej, Radio Ex – Fundacji Krakowskiego Radia Akademickiego, Radio Index Uniwersytetu Zielonogórskiego, Radio UWM FM Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Radio Żak Politechniki Łódzkiej.

konkurencją programową dla stacji komercyjnych i publicznych⁶⁶⁸. Wśród innych stacji lokalnych należy także wymienić rozgłośnie, w które zaangażowane są samorządy terytorialne (8 koncesji), oraz malejącą grupę samodzielnych nadawców lokalnych (48 koncesji).

Stacje telewizyjne koncesjonowane⁶⁶⁹ to odrębny, znaczący segment rynku mediów elektronicznych. Najsilniejszą z nich jest Polsat (85% zasięgu ludnościowego) wraz z powiązaną z nią współpracą programową i sprzedażą czasu reklamowego stacją TV4 (ponadregionalny program uniwersalny, ok. 27% mieszkańców)⁶⁷⁰. Nadawca ten uzyskał również koncesję na nadawanie następujących kanałów tematycznych: Sport, Sport 2, Polsat 2, Zdrowie i Uroda, Playboy (dotychczas nie uruchomiony), a także przejęty niedawno TV Biznes. Z Polsatem do niedawna związana była również telewizja Puls (zasięg ok. 16% mieszkańców, jednakże za pośrednictwem operatorów kablowych i satelitarnych pokrywa ponad 60% terytorium kraju). Według pierwotnej koncesji, zobowiązana była do nadawania w 70% programu społeczno-religijnego. Pod koniec czerwca 2006 r. prasa przekazała jednak informację, że News Corporation należąca do australijskiego giganta medialnego Ruperta Murdocha, kupiła 49% udziałów telewizji Puls. W ten sposób, poprzez stację, której oglądalność oceniana jest na 0,4% (dane AGB Nielsen Media Research), Murdoch wszedł na polski rynek telewizyjny⁶⁷¹. Według komentatorów i ekspertów, pojawienie się R. Murdocha może poważnie zmienić układ sił na rynku, chodzi tu bowiem o olbrzymie pieniądze, gdyż rynek reklamy telewizyjnej w Polsce uznawany jest za największy w tej części Europy, a jego wartość wyceniana jest na ok. 3 mld zł. Na ogół uważa się, że celem tej transakcji może być uczestnictwo w budowie naziemnej telewizji cyfrowej. Nie ulega wątpliwości, że pojawienie się takiego potentata medialnego może w przyszłości przynieść określone skutki, szczególnie dla dotychczasowej pozycji TVP, TVN i Polsatu⁶⁷². W listopadzie 2006 r. R. Murdoch złożył wniosek

⁶⁶⁸ Por. P. Wilk, *Studenci w eterze – wolni i mocni*, „Rzeczpospolita” z 13 czerwca 2007, s. 11. W czerwcu 2007 r. siedem stacji akademickich zostało uwzględnionych w pakiecie reklamowym Broker. CR Media Consulting SA. Press (czerwiec 2007, s. 10) podał, że średnia cena trzydziestosekundowego spotu wynosi 360 zł.

⁶⁶⁹ O różnicach między telewizją publiczną a koncesjonowaną zob.: L. Słupek, *op. cit.*, s. 152. Czas trwania koncesji radiowych i telewizyjnych różnił się między sobą: telewizyjna była udzielana na 10 lat, radiowa na 7. Nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji z grudnia 2005 r. zrównała czas trwania koncesji w obu przypadkach do 10 lat.

⁶⁷⁰ Koncesję na emisję naziemną telewizja Polsat otrzymała 6 października 1993 r.

⁶⁷¹ Koncern R. Murdocha jest obecny w Polsce od 1999 r., kiedy to kupił outdoorową firmę Town&City.

⁶⁷² Dyskusja na ten temat przetoczyła się przez polską prasę różnych opcji. Zob. m.in.: A. Nalewajko, M. Sosnowski, *Murdoch gra o cyfrę*, „Dziennik” z 29 czerwca 2006, s. 18; V. Makarenko, *Po co Murdochowi*

do KRRiT o zmianę koncesji telewizji Puls z programu wyspecjalizowanego (o charakterze społeczno-religijnym) na uniwersalny. Rada przychyliła się do niego⁶⁷³, jednakże zastrzegła, że w dalszym ciągu TV Puls przez 7 godzin tygodniowo musi nadawać audycje *stricte* religijne, a udział audycji o tematyce społeczno-religijnej określiła na 21 godzin w tygodniu. Juliusz Braun skomentował to następująco: „To Murdoch będzie decydował o tym, co jest chrześcijańskie”. Stwierdził również, że decyzję tę „można uznać za symboliczny koniec pewnej budowy katolickiej radiofonii i telewizji w Polsce”⁶⁷⁴. Po zmianie charakteru koncesji News Corporation zapowiedziała zwiększenie do końca 2007 r. zatrudnienia do 300 osób⁶⁷⁵.

TV Puls, „Gazeta Wyborcza” z 29 czerwca 2006, s. 29; *Jakie będą skutki wejścia Springera i Murdocha na polski rynek telewizji*, „Przegląd” 2006, nr 50, s. 6. W kontekście tych informacji warto dodać, że wartość TV Puls oceniona została przez Z. Solorza-Zaka na 200–300 mln zł, a wartość News Corp. Wycenia się na 55 mld dolarów. 40% udziałów Pulsu należało do Z. Solorza (przez spółkę Ster) oraz do Dariusza Trzeciaka, prawnika Polsatu. W tygodniku „Wprost” skomentowano wejście Murdocha na polski rynek następująco: „Murdoch, uważany za konserwatystę w sferze wartości i obyczajów oraz skrajnego liberała w sferze ekonomii, budzi grozę wśród lewicowych elit, bo gdziekolwiek uruchomi biznes, szybko opanowuje rynki telewizyjne, prasowe, przemysł filmowy, zyskując przy tym olbrzymi wpływ na opinię publiczną i polityków”, J. Piński, K. Trębski, *Lis news*, „Wprost” 2006, nr 27, s. 42. W sierpniu 2006 r. „Gazeta Wyborcza” donosiła już o zainteresowaniu News Corp. zakupem drugiej co do wielkości państwowej Wytwórni Filmowej „Czołówka” oraz z Wytwornią Filmów Dokumentalnych i Fabularnych (WFDF). Portal Gazeta.pl 18 sierpnia 2006 r. podawał, że News Corp. najwięcej zarabia na telewizjach (naziemnej, satelitarnej i kablowej), bo ponad 13 mld dolarów rocznie, na filmie prawie 6 mld, a nieco mniej na magazynach i prasie. Jak do tej pory w Polsce do Ruperta Murdocha należą TV Puls oraz firma reklamy zewnętrznej – News Outdoor Poland. Zob. także: V. Makarenko, *Murdoch ma chrapkę na „The Wall Street Journal”*, „Gazeta Wyborcza” z 4 maja 2007, s. 28. Należy dodać, że w posiadaniu Murdocha są także brytyjskie gazety („The Daily Telegraph”, „The Times”, „The Sun”), amerykański „The New York Post”, magazyny „TV Guide”, „InsideOut”, narodowa australijska i nowozelandzka liga rugby, kluby sportowe Los Angeles Lakers, New York Knicks, New York Rangers; studia filmowe z grupy Fox; telewizje kablowe: Fox News, Fox Movie, National Geographic Channel, telewizje satelitarne: BSkyB, Direct TV Group, FoXtel, Sky Italia, Sky Latin America, Fox Broadcasting Company oraz internetowe MySpace i IGN Ent.

⁶⁷³ Wniosek w sprawie zmiany decyzji koncesyjnej dla TV Puls sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, przez zmianę charakteru programu na program uniwersalny z audycjami o tematyce rodzinno-chrześcijańskiej, został złożony 15 listopada 2006 r. Zmiany w koncesji zostały dokonane przez KRRiT w czasie posiedzenia 23 stycznia 2007 r.

⁶⁷⁴ J. Braun, *Balast społeczno-religijny. Smutna historia Pulsu i Plusa*, „Tygodnik Powszechny” z 31 grudnia 2006, s. 5. Warto przytoczyć następujący fragment wypowiedzi autora: „Nikt już nie pamięta, że wnioskując o przyznanie koncesji dla Telewizji Puls, jej właściciele wskazywali na konieczność istnienia w Polsce telewizji katolickiej związanej z Kościołem”. Zastanawiając się, w którą stronę podąży Murdoch uważany za przedstawiciela prawicy, autor przypomnia, że medialny magnat radykalnie rozprawił się w przeszłości ze związkami zawodowymi w swoich przedsiębiorstwach a „agresywnie walcząc o pozycję na rynku telewizyjnym, wprowadził do programu swych stacji erotykę”. W każdym razie na czele nowego zarządu stanął Farrell Meisel, reprezentant News Corp.

⁶⁷⁵ *Murdoch rzuci rękawicę Polsatowi i TVN*, „Gazeta Prawna” z 26 stycznia 2007. 26 czerwca 2007 r. medialny magnat spotkał się z premierem J. Kaczyńskim. „Dziennik” wiązał tę wizytę i rozmowę z planowanym przez KRRiT rozpisaniem konkursu na częstotliwości naziemne, pierwotnie zarezerwowane na proces cyfryzacji nadawania. Przytoczył kuluarową opinię, że Puls pod rządami Murdocha ma być porządkowy, a ponadto wypowiedź A. Bielana (rzecznika PiS), że Murdoch odgrywa ważną rolę w kształtowaniu opinii publicznej na świecie (M. Wójcik, A. Nalewajk, *Murdoch dogląda swych interesów w Polsce*, „Dziennik” z 27 czerwca 2007, s. 6). W artykule *Stawiamy na informację* („Rzeczpospolita” z 24 lipca

W grudniu 2006 r. właściciel Polsatu – Zygmunt Solorz podpisał z niemieckim koncernem medialnym Axel Springer wstępną umowę sprzedaży 25,1% akcji, wycenionych na 250–300 mln euro⁶⁷⁶. Jednakże warunkiem koniecznym do zrealizowania takiej transakcji jest (zgodnie z prawem) wyrażenie na nią zgody przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁶⁷⁷. Wniosek ten został złożony, a następnie po trzech miesiącach umorzony przez UOKiK ze względów formalnych⁶⁷⁸. Wkrótce pojawiły się także informacje o wahaniu Z. Solorza co do słuszności pierwotnej decyzji, ponieważ stacja w ciągu pół roku od zawarcia transakcji znacznie poprawiła wyniki oglądalności, a fakt ten wpływa na wzrost wartości stacji.

W listopadzie 2006 r. do opinii publicznej dotarła informacja o powołaniu nowej spółki telewizyjnej – Superstacji. To kanał telewizyjny, w którym już w maju 2007 r. połowę udziałów kupiła spółka powiązana z Polsatem⁶⁷⁹. Po kilku miesiącach Zygmunt Solorz kupił także założoną w 2004 r. TV Biznes (partnerami tej stacji były m.in. Giełda Papierów Wartościowych i Międzynarodowe Targi Poznańskie)⁶⁸⁰.

2007, s. 4), szef rady nadzorczej i udziałowiec TV Puls, Dariusz Dąbski, ujawnił zamiar zmiany nazwy stacji z Puls na Fox, co niewątpliwie wymagałoby ze strony News Corp. nowych zabiegów formalnych. Byłby to pierwszy tego typu przypadek zmiany w trakcie realizacji koncesji zarówno układu kapitałowego, jak i charakteru nadawanego programu oraz nazwy stacji.

⁶⁷⁶ Formalnie transakcja Polsatu była przeprowadzana ze spółką Fundfundvierzigste Media Vermögensverwaltungs (FMV), która powstała dla potrzeb tej transakcji i należy w całości do koncernu prasowego Axel Springer.

⁶⁷⁷ Wniosek dotyczący tej transakcji wpłynął do UOKiK 5 lutego 2007 r., kiedy prezesem UOKiK był Cezary Banasiński, umorzenie natomiast 20 kwietnia. Była to pierwsza decyzja urzędowa nowego prezesa Marka Niechciała.

⁶⁷⁸ W komunikacie prasowym UOKiK na ten temat czytamy: „Podczas prowadzonego postępowania, prezes Urzędu stwierdził, że pomimo nabycia przez wydawnictwo tylko 25,1% akcji, jego wpływ na przejmowaną telewizję będzie silniejszy, niż wynikałoby to wyłącznie z nominalnego posiadania akcji. Z analizowanych przez prezesa dokumentów, m.in. umowy oraz zgłoszenia zamiaru koncentracji, wynika, że bez zgody mniejszościowego akcjonariusza, jakim stanie się FMV, nie będą mogły być podejmowane zasadnicze decyzje, dotyczące Polsatu. Wnioskodawca FMV, zgłaszając prezesowi Urzędu transakcję do oceny, zakwalifikował ją jako nabycie części akcji przejmowanej spółki telewizyjnej. Natomiast postępowanie wykazało, że dzięki temu oba podmioty uzyskają wspólną kontrolę nad Polsatem. W związku z tym, prezes urzędu uznał, że bezprzedmiotowe jest prowadzenie postępowania w zakresie określonym wnioskiem i je umorzył”. Decyzja o umorzeniu została podjęta tuż przed wejściem w życie nowego prawa antymonopolowego; www.uokik.gov.pl/pl/informacjaiedukacja.

⁶⁷⁹ Superstacja to kanał telewizyjny, zajmujący się tematami kontrowersyjnymi, ale w szczególności informacją, publicystyką i rozrywką. Twórcą tego projektu był Ryszard Krajewski, producent znanych programów telewizyjnych i właściciel studia telewizyjnego na warszawskiej Pradze. Współwłaścicielem Superstacji od maja 2007 r. jest spółka Ster, w której prokurentem jest Hieronim Ruta – członek rady nadzorczej Polsatu i bliski współpracownik Z. Solorza. Superstację można odbierać przez satelitę Astra. Jest również obecna w największych polskich telewizjach kablowych, w cyfrowym Polsacie, a w lipcu 2007 r. pojawiła się w ofercie Cyfry+.

⁶⁸⁰ W komentarzach uznano, że TV Biznes, której właścicielem był Piotr Chomczyński, będzie czwartym kanałem tematycznym Polsatu zarządzanym oddzielnie, i – według różnych opinii – stanie się

Z kolei TVN SA jest silnym, programowo niezależnym, samodzielny nadawcą realizującym program uniwersalny. Dociera do ok. 42% ludności. Właścicielem jest Grupa ITI⁶⁸¹, do której – oprócz telewizji – należy portal internetowy Onet.pl, sieć Multikino, a także platforma cyfrowa „n”. Niezależnie od nadawania programu ogólnopolskiego, stacja ta uruchomiła również 9 kanałów tematycznych, na emisję których wymagana jest oddzielna koncesja. Chodzi tu o: TVN 24⁶⁸², TVN Style, TVN Turbo, TVN Pogoda, TVN Gra, TVN Med, TVN Lingua, TVN Sport i TVN International. Nadawca zapowiedział także uruchomienie w jesieni 2007 r. kolejnego kanału, tym razem religijnego. Zamiar ten kojarzony jest z kolejnym krokiem finansowym Grupy ITI na rynku medialnym, a mianowicie zakupem w kwietniu 2007 r. 49% udziałów w spółce wydającej „Tygodnik Powszechny”⁶⁸³.

Tabela 6. Rynek oglądalności telewizyjnej w Polsce (dane za maj 2007 r.)

TVP 1	22,54%
TVP 2	18,76%
Polsat	17,26%
TVN	17,11%
TVP 3	4,34%
TV 4	1,91%
TV Puls	0,45%

Źródło: AGB Nielsen Media Research, dane dla grupy 4+ z maja 2007 r.

Wszystkie stacje telewizyjne pracują w analogowym naziemnym systemie nadawania. Otrzymują koncesje odpłatnie na 10 lat. Ich dalszy rozwój

wkrótce konkurencją TVN 24. Transakcja została dokonana 8 lutego 2007 r., a według „Rzeczpospolitej”, jej wartość oscylowała wokół 20–25 mln zł. AGB Nielsen Media podaje, że TV Biznes w momencie sprzedaży (czyli w styczniu 2007 r.) miała 0,1% udziału w telewizyjnym rynku ogólnopolskim.

⁶⁸¹ International Trading and Investments Holdings SA Luxemburg powstała w 1984 r. i zarejestrowana jest w Wielkim Księstwie Luksemburg.

⁶⁸² Należy zauważyć, że od kilku lat niezmiennym zainteresowaniem widzów cieszą się kanały informacyjne, dlatego – jak podawał TNS OBOP – TVN 24 i TVP 3 zanotowały w 2006 r. rekordowe udziały w rynku. W lipcu 2007 r. średni udział w oglądalności TVN 24 wyniósł 3,97%, co było wynikiem najwyższym od momentu powstania w 2001 r. Znaczący wpływ udziałów w widowni odnotowała również TVP 3, gromadząc w lipcu przed telewizorami 7,44% widzów. Był to drugi wynik tej stacji od 2001 r. Portal MediaRun podał, że wśród widzów TVN 24 przeważają mieszkańcy dużych miast (56,1%), powyżej 45 roku życia (81,9%), z wykształceniem średnim i wyższym (77,1%). Widzami TVP 3 są przede wszystkim mężczyźni (55,2%), osoby w wieku 45 lat i więcej (79,2%), z wykształceniem co najmniej średnim (47,2%).

⁶⁸³ Uruchomienie i produkcja kanału religijnego będzie kosztowała ITI ok. 20 mln zł. Stanowisko szefa kanału powierzono ks. Kazimierzowi Sowie, a na jego zastępcę powołano Szymona Hołownię.

zależy przede wszystkim od tempa wprowadzania naziemnego nadawania cyfrowego. Stacje te walczą między sobą o przychody na rynku reklamowym. Według najnowszych danych (kwiecień 2007 r.) największe wpływy reklamowe spośród wszystkich stacji telewizyjnych w 2006 r. odnotowała TVN: w porównaniu z 2005 r. nadawca ten zarobił ponad 45,61% więcej, co dawało 2,03 mld wpływów. Druga pozycja przypadła Polsatowi, którego wpływy wyniosły 1,91 mld zł, czyli o 11,86 % więcej. Dopiero na trzecim miejscu znalazła się Jedynka, która zarobiła 1,34 mld zł (wzrost o 14%). Natomiast TVP 2 odnotowała wzrost o 22,8%, co dało 1,03 mld wpływów. Sukces odniosła TVN 24: wzrost o 71,7%, co przyniosło dochód w wysokości 126 mln zł⁶⁸⁴.

Na rynku satelitarnych platform cyfrowych funkcjonowały do niedawna dwa podmioty: Cyfra+ oraz Polsat Cyfrowy⁶⁸⁵. W 2006 r. Grupa ITI, będąca właścicielem TVN, uruchomiła trzecią platformę cyfrową – ITI Neovision. Łącznie dotychczasowi operatorzy mają powyżej miliona abonentów, nadają 36 koncesjonowanych programów satelitarnych, które są rozprowadzane w sieciach telewizji kablowej oraz przez zestawy do odbioru indywidualnego. Większość z nich to programy wyspecjalizowane. Mimo że ITI miała zagwarantowany sukces rynkowy, w analizach pytano, jak długo na polskim rynku mogą utrzymać się trzy platformy cyfrowe. Obserwacja rynku europejskiego wskazuje na tendencję do konsolidacji, stąd nie można też wykluczyć szybkiej fuzji na polskim rynku platform cyfrowych.

Telewizja kablowa obejmuje w Polsce 600 operatorów, którzy zarządzają 4,5 mln gniazd abonenckich. W ten sposób do odbioru telewizji satelitarnej ma dostęp prawie 50% ludności. Największym operatorem sieci telewizji kablowej jest UPC (milion abonentów). Drugie miejsce zajmuje Vectra (625 tys.), trzecie Multimedia (450 tys.)⁶⁸⁶. W najbliższym czasie należy spodziewać się nasilenia procesów konsolidacyjnych, gdyż tylko ta droga pozwoli operatorom sieci kablowych skutecznie rywalizować z platformami cyfrowymi – głównymi konkurentami operatorów kablowych. Z przyczyn ekonomicznych telewizja kablowa funkcjonuje na terenie miast, nieobecna jest na terenach wiejskich.

Operatorzy kablowi rozprowadzają programy wytworzone przez innych nadawców. Coraz częściej jednak rozpowszechniają także własne

⁶⁸⁴ Podają za *Expert Monitor*, komunikat w MediaRun Group z 7 kwietnia 2007 r.

⁶⁸⁵ Platforma Polsatu Cyfrowego udostępnia obecnie odbiór 57 polskojęzycznych kanałów telewizyjnych, dziewięciu radiowych i setek niekodowanych stacji zagranicznych. W lutym 2007 r. pojawił się w ofercie nowy kanał informacyjny – Superstacja.

⁶⁸⁶ 1. Polak, *Gruby kabel połyka kabelki*, „Express Ilustrowany” z 19 stycznia 2007, s. 13.

programy koncesjonowane, poświęcone przede wszystkim tematyce lokalnej. W ten sposób wypełniają niszę, którą nie są zainteresowani nadawcy ogólnopolscy czy stacje regionalne TVP SA.

Należy w tym miejscu podkreślić, że rynek telewizji kablowych ulega w Polsce dynamicznym przemianom, głównie z powodów technologicznych i poszerzającej się oferty programowej. Atrakcyjność telewizji kablowych podnosi możliwość korzystania z tzw. usług dodanych, czyli Internetu, usług bankowych i telefonu. Operatorzy telewizji kablowej wzbogacają swoją ofertę o podłączenie telefonii cyfrowej⁶⁸⁷. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w polski rynek telewizji kablowej zaangażowany jest kapitał zagraniczny (głównie przez banki i fundusze).

W 1993 r. została założona organizacja skupiająca największych operatorów kablowych na gruncie europejskim – European Cable Communications Association (ECCA). Zrzesza ona 35 członków z 21 państw, w tym Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Komunikacji Kablowej. Podstawowym celem ECCA jest działanie na rzecz stworzenia korzystnych warunków prawnych dla rozwoju tej branży. Stąd koncentruje swą uwagę na zasadzie *must-carry*⁶⁸⁸ (chodzi tu o obowiązek dostarczania programów telewizji publicznej – zobowiązanie do transmisji nakładane na operatorów telewizji kablowej) oraz na prawie autorskim, promocji szerokopasmowego Internetu, liberalizacji infrastruktury oraz telewizji cyfrowej. Reprezentuje stanowisko organizacji wobec instytucji europejskich. Przypomnieć trzeba, że na podstawie art. 43 Ustawy o radiofonii i telewizji (przepisy *must-carry*) operator wprowadza do sieci kablowej programy w następującej kolejności: ogólnokrajowe programy radiofonii i telewizji publicznej, regionalne programy mediów publicznych, programy krajowych nadawców społecznych, dostępne na danym obszarze, a na końcu programy innych nadawców krajowych i zagranicznych.

Kwestie te na poziomie UE reguluje Dyrektywa o usłudze powszechnej z 2002 r.⁶⁸⁹ (tzw. Universal Service Directive), która m.in. precyzuje zasady

⁶⁸⁷ Zaoferował to po raz pierwszy warszawski operator Aster City Cable sp. z o.o. Z pełną konwergencją tzw. *triple play*, czyli połączeniem przez jednego operatora sieci teletransmisyjnej trzech rodzajów usług – telewizji, telefonu oraz dostępu do Internetu, mamy do czynienia w przypadku największego warszawskiego operatora: spółki Aster oraz spółki Multimedia z Gdyni.

⁶⁸⁸ Por. opracowanie Departamentu Strategii i Analiz KRRiT, *Polskie przepisy must-carry w świetle dyrektyw wspólnotowych dotyczących komunikacji elektronicznej i praktyki europejskiej*, Warszawa, 3 lutego 2006. W obecnym stanie prawnym, obowiązki zbliżone do zasady *must-carry* znajdują się w art. 43 Ustawy o radiofonii i telewizji.

⁶⁸⁹ Art. 31 Universal Service Directive, 2002/22/EC, brzmi: „Państwa członkowskie mogą nakładać mieszczący się w granicach rozsądku obowiązek typu *must-carry* transmitowania określonych telewizyjnych i radiowych kanałów i usług nadawczych, na przedsiębiorstwa podlegające ich jurysdykcji, zapewniające sieci łączności elektronicznej wykorzystywane do rozpowszechniania audycji radiowych i telewizyjnych wśród ogółu obywateli, w przypadku gdy znacząca liczba użytkowników końcowych ta-

dotyczące obowiązkowego rozprowadzania wybranych programów w sieciach komunikacji elektronicznej. Najbliższe lata przyniosą obu rynkom poważne wyzwania, związane z nowymi technologiami: Internetem (czyli informatyczną, globalną siecią komputerową)⁶⁹⁰ oraz naziemną radiofonią i telewizją cyfrową⁶⁹¹. W szczególności Internet robi w Polsce zawrotną karierę: korzysta z niego już ponad 13 mln użytkowników, przez co zdecydowanie zwiększył się dostęp do powszechnej informacji – świadczy o tym chociażby liczba polskich internetowych portali informacyjnych⁶⁹². „Na naszych oczach rodzi się społeczeństwo informacyjne z nowymi wyzwaniami, regułami gry i zagrożeniami płynącymi z nowej sytuacji. Internet jest soczewką, w której możemy ten nowy świat obserwować i (...) próbować się do niego dostosować”⁶⁹³. GUS podał optymistyczne dane, świadczące o tym, że systematycznie rosną umiejętności informatyczne Polaków⁶⁹⁴. Zawrotną karierę robi wyszukiwarka internetowa, z najbardziej

kich sieci wykorzystuje je jako swój główny sposób odbierania audycji radiowych i telewizyjnych. Taki obowiązek nakłada się jedynie w przypadkach koniecznych do zrealizowania jasno określonych celów, związanych z interesem ogólnym i ma on być proporcjonalny i przejrzysty”.

⁶⁹⁰ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że o technikach informacyjnych, które doprowadziły do Internetu, zaczęto mówić w USA i Japonii w latach 60. XX stulecia. Pracowały w szczególności na potrzeby wojenska. Brytyjczyk za wynalazcę Internetu w stosunkach cywilnych uważają sir Tima Bernesa-Lee – naukowca brytyjskiego, który w 1991 r. stworzył system i układ adresów internetowych www (World Wide Web). Stworzył również pierwszą na świecie stronę internetową, istniejącą do dziś (www.info.cern.ch), a w 1994 r. powołał do życia Organizację W3C (World Wide Web Consortium) w Laboratorium Informatyki w Instytucie Technologii Massachusetts (MIT), której jest dyrektorem. W czerwcu 2007 r. sir Tim Bernes-Lee został uhonorowany przez Elżbietę II Orderem Zasługi – jednym z najbardziej prestiżowych odznaczeń w Wielkiej Brytanii. Por.: C. Szyjko, *Europa w sieci*, Piotrków Trybunalski 2007.

⁶⁹¹ Przygotowana w 2005 r. przez KRRiT strategia rozwoju rynku mediów elektronicznych przybliżała w znaczącym stopniu realizację procesów cyfryzacji. Przypominam, że w grudniu 2005 r., KRRiT w dziewięcioosobowym składzie była tuż przed ogłoszeniem pierwszego konkursu na przyznanie częstotliwości cyfrowych. Zmiany polityczne, prawne i strukturalne po wyborach w 2005 r. opóźniły ten proces – w chwili obecnej już o dwa lata. Według informacji prasowych, rząd J. Kaczyńskiego powrócił do tego zadania w lipcu 2007 r.; zbiegło się to w czasie z rozmowami z R. Murdochem w sprawie TV Puls.

⁶⁹² W marcu 2007 r. GUS podał, że w 2006 r. 45% gospodarstw domowych było wyposażonych w komputer, 36% miało dostęp do Internetu, a z Internetu szerokopasmowego korzystało 22% gospodarstw. 8 mln osób w wieku 16–74 lata korzystało z osobistego adresu poczty elektronicznej, coraz częściej kupowano przez Internet książki, czasopisma i materiały do nauki. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, to z Internetu korzystało 89%, 43% z szerokopasmowego, komputery posiadało 93%. Własną stronę internetową prowadziło 87% przedsiębiorstw zatrudniających ponad 250 osób. Dla porównania podam, że dziś w USA szerokopasmowe łącze posiada 53% amerykańskich gospodarstw domowych. W styczniu i lutym 2007 r. prowadzone były badania, które wykazały, że dla 33% osób powyżej 12 roku życia Internet jest już medium niezbędnym, dla 36% takim niezbędnym medium jest telewizja. Na radio wskazało 17%, a na prasę już tylko 10% ankietowanych (te ostatnie dane z: www.wirtualnemedial.pl).

⁶⁹³ J. Goławski, *Jak budować wiarygodność w sieci?*, www.mediarun.pl/news/id/20522 (29 marca 2007).

⁶⁹⁴ I tak np. 44% wszystkich mieszkańców kraju w wieku 16–74 lata potrafiło kopiować lub przenosić pliki, 30% umiało wysyłać maile z załącznikami, a prawie 25% posiadało umiejętności potrzebne do korzystania z arkusza kalkulacyjnego. Największy odsetek użytkowników komputera i Internetu zaobserwowano wśród uczniów i studentów, gdzie wyniósł on odpowiednio: 99 i 97%, przy czym ok. 90% osób w tej grupie regular-

popularną – Google (razem z YouTube, Google Maps, Google Base, Froogle itd.). W Polsce wartość e-reklamy za 2006 r. (bez wyszukiwarek) oszacowana została na 218 mln zł (jak podaje CR Media, oznacza to roczny wzrost rzędu 47%). Warto także wspomnieć, że Internet globalny zawiera już 125 mln stron! Zgodnie z tą tendencją, w ostatnim czasie zapowiadziała przyspieszenie digitalizacji swoich zbiorów ikonograficznych Biblioteka Narodowa w Warszawie, na której stronę internetową wchodzi miesięcznie ok. 170 tys. osób. W ten sposób powstaje wirtualna Cyfrowa Biblioteka Narodowa, którą odwiedza więcej osób niż przychodzi w ciągu roku czytać książki w tradycyjnej formie.

Digitalizują się również dziedziny związane z działalnością parlamentu. Powstała nawet specjalna sieć, służąca wymianie doświadczeń między parlamentami narodowymi⁶⁹⁵.

Tabela 7. Portale informacyjne

TVN24.pl	Onet.pl	Wirtualna Polska	Interia.pl
o2.pl	Gazeta.pl	Bankier.pl	Money.pl
iTVP.pl	Rzeczpospolita.pl	Dziennik.pl	PB.pl
Parkiet.com			

Źródło: Magapanel PBI/Gemius.

Wraz ze wzrostem zainteresowania Internetem lawinowo rośnie w Polsce rynek reklamy internetowej. W 2006 r. wydatki na reklamę w Internecie wynosiły ok. 215 mln zł, na rok 2007 zakładana jest już kwota ok. 305 mln zł. Organizacją zrzeszającą podmioty rynku interaktywnego jest Internet Advertising Bureau (IAB), które powstało w 1996 r. w USA, a w Polsce działa od roku 2000. Współtworzą go agencje interaktywne, domy medialne i firmy badawcze. Głównym zadaniem biura jest wspieranie działań mających na celu promocję reklamy internetowej. Związane jest to w szczególności z handlem w Internecie (*e-commerce*)⁶⁹⁶, przynoszącym coraz

nie z nich korzystało. W niewystarczającym stopniu natomiast miały do nich dostęp osoby z najuboższych gospodarstw domowych, po 55 roku życia, emeryci i renciści, bezrobotni mieszkający na wsi. Zob. wyniki badań GUS, „Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w 2006 roku”.

⁶⁹⁵ Chodzi o European Centre for Parlimentary Reaserch and Dokumentation. Ciekawostką jest tempo, w jakim digitalizuje się w sferze medialnej Stolica Apostolska. Pod koniec czerwca 2007 r. szefem Papieskiej Rady ds. Mediów został 66-letni arcybiskup C.M. Celli, który jest uważany w Watykanie za „ojca Internetu”, ponieważ jego zasługą jest komputeryzacja, już przed jedenastoma laty, wszystkich urzędów watykańskich i umieszczenie ich stron w sieci.

⁶⁹⁶ Zakupy przez Internet robi w Polsce ponad 3 mln osób. W 2006 r. najwięcej zarobiła na takim handlu platforma aukcyjna Allegro.pl (2,5 mld zł).

większe zyski⁶⁹⁷. Jest to jednakże odrębny krąg zagadnień, przekraczający rozmiary niniejszego opracowania. Niewątpliwe jest to, że Komisja Europejska traktuje rynki medialne jako ważny element rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Ostatnie sygnały wskazują, że szczególnym zainteresowaniem cieszy się telewizja mobilna (czyli telewizja w komórce), która jest nową platformą dystrybucji treści audiowizualnych⁶⁹⁸. W ten sposób rynek medialny staje się w Europie jedną z najbardziej nowoczesnych dziedzin – jednakże bardziej gospodarki niż kultury. Niestety, tendencję tę z trudem uświadamiają sobie osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w naszym kraju.

⁶⁹⁷ Innym, niezwykle interesującym przejawem wykorzystywania Internetu do realizacji projektów samorządowych na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego i promocji dobrych praktyk, są np. regularnie odbywane konferencje pod hasłem „Miasta w Internecie”. Uczestnicy zajmują się zastosowaniem technik informacyjnych w administracji, edukacji, transporcie, zamówieniach publicznych, zarządzaniu terytorium i komunikacji między władzami samorządowymi a społeczeństwem lokalnym. Konferencje te organizowane są przez Stowarzyszenie Miasta w Internecie. Ostatnia (XI) odbyła się w czerwcu 2007 r. w Zakopanem.

⁶⁹⁸ W marcu 2007 r. Viviane Reding, komisarz ds. społeczeństwa informacyjnego i mediów, podczas swojego wystąpienia na targach technologii informatycznych CeBIT w Hanowerze, stwierdziła, że dostępność usług w każdym miejscu i o każdej porze, atrakcyjna oferta handlowa, interoperacyjność urządzeń, dostępność częstotliwości oraz liberalna polityka w zakresie licencji, są w Europie podstawowymi czynnikami pobudzenia popytu na telewizję mobilną.

Zakończenie

Kto będzie miał w Polsce
wpływ na media?

Kto będzie miał w Polsce WPŁYW NA MEDIA?

Przedstawione w tej książce problemy, związane z praktycznym funkcjonowaniem ładu medialnego, narastały stopniowo przez lata. Były udziałem wszystkich bez wyjątku partii politycznych, a obecnie przeszły do fazy zaostreżenia – spory są widoczne na wszystkich możliwych polach. Polska nie jest zresztą na tym gruncie wyjątkiem, można choćby wspomnieć w tym miejscu o podobnych problemach w Czechach, na Węgrzech, na Słowacji czy w Bułgarii i ostatnio we Francji⁶⁹⁹. Wydaje się jednak, że Polska – spośród nowych członków UE – miała duże szanse na odniesienie sukcesu w konsolidacji demokratycznego ładu medialnego, ponieważ tutaj najwcześniej „wybuch wolności” w środkach przekazu uznany został za oznakę wolności (umowa „okrągłego stołu”). Jednakże, niezależnie od przyjętego w latach 90. (w doktrynie, Konstytucji i ustawach) demokratycznego porządku medialnego, w praktyce brały górę tendencje autorytarne. Trudno bowiem zaprzeczyć, że porządek medialny, zamiast podlegać procesom demokratycznego rozwoju, stał się przede wszystkim przedmiotem gry politycznej kolejnych ekip partyjnych, które dochodziły do władzy w rytmie wyborów parlamentarnych. Nie można przecież pogodzić formalno-prawnej konstrukcji demokratycznego ładu medialnego z długoletnimi praktykami zbliżonymi do autorytaryzmu. Świadczą one niezbicie, że ugrupowania polityczne, niezależnie od zgłaszanych deklaracji, nie umiały bądź nie chciały porzucić systemu kierowania porządkiem medialnym, charakte-

⁶⁹⁹ Pod koniec września 2007 r. we Francji nasiliły się protesty związków zawodowych francuskich dziennikarzy, skierowane przeciwko ingerencji prezydenta Sarkozy’ego w pracę mediów (zwolnienie z pracy naczelnego magazynu „Paris-Match” Alaina Genestara za opublikowanie zdjęcia żony prezydenta Cecilii w dwuznacznej sytuacji) oraz przeciwko uzależnieniu dziennikarzy od interesów zatrudniających ich koncernów. Na łamach „Gazety Wyborczej” sekretarz generalna związku zawodowego dziennikarzy, Dominique Candille, przytaczała przykłady świadczące o powiązaniach Sarkozy’ego z niektórymi magnatami prasowymi i o wynikających stąd konsekwencjach. Liczne, kontestowane w środowiskach dziennikarskich decyzje personalne, ocenzurowanie w gazecie „La Tribune” niekorzystnego dla prezydenta sondażu itd. świadczą o tym, że Sarkozy stara się podporządkować sobie media. „Prezydent naciska na redakcje, organizuje konferencje dla wybranych dziennikarzy, telefonuje do redaktorów, żeby zmienili jakieś zdjęcie lub tytuł”. Na 5 listopada 2007 r. – w Europejskim Dniu Obrony Praw Dziennikarzy – zapowiedziano protesty przed francuskim Zgromadzeniem Narodowym, B. Mitosek, *Dziennikarze bronią się przed Sarkozym*, „Gazeta Wyborcza” z 26 września 2007.

rystycznym dla czasów Radiokomitetu⁷⁰⁰. Dzisiaj stopień deformacji ładu medialnego podważa wciąż obowiązujące zasady, przynajmniej w sferze formalno-prawnej. S. Jędrzejewski efekt ten określa działaniem mediów „w warunkach silnie zakorzenionej tradycyjnej filozofii związanej z kulturą postautorytarną”. Niestety, ma to związek z deficytem wartości demokratycznych, z odrzuceniem idei osiągania kompromisu w najważniejszych dla państwa i społeczeństwa sprawach, z hamowaniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a w końcu – z brakiem chęci pozbycia się złych nawyków charakterystycznych dla słabej jakości demokracji.

Nie należy pomijać w tym procesie umacniającej się wciąż roli ekonomicznych grup nacisku, obecnych na rynku medialnym. Stąd np. organy regulacyjne (UOKiK i KRRiT), funkcjonujące pod naciskiem mediów prywatnych w coraz mniejszym stopniu mają szansę realnie wpływać na stabilizację obu rynków medialnych, a coraz bardziej ich decyzje stają się źródłem sytuacji odwrotnych od zamierzonych (patrz: zjawiska koncentracyjne). Zmiana tej sytuacji w stronę powrotu do standardów i uporządkowania prawa nie będzie łatwa, chociażby dlatego, że zaangażowany kapitał (zwłaszcza zagraniczny) wykorzystuje zamieszanie i osłabienie instytucji administracji centralnej do nowego podziału własności i wpływów.

Do skorygowania tej sytuacji niezbędne jest nowe jakościowo przywództwo państwowe, które nie będzie zajmować się wygłaszaniem haseł „zdobycia” czy „odzyskania” kolejnych instytucji demokratycznego państwa, które odtąd służyć nie tyle zróżnicowanemu społeczeństwu, ile celom wąskich grup społecznych i wątpliwej moralnie „rewolucji”. Dalsze skłócanie społeczeństwa, w stylu „dziel swoim i strasz innych”⁷⁰¹ zaowocuje nieprzewidywalnymi, negatywnymi skutkami dla rozwoju społeczeństwa i państwa.

Ponieważ nie należy spodziewać się, by w obliczu ostatnich doświadczeń media przestały być traktowane przez polityków jako tuba propagandowa, zwolennicy reform w tej dziedzinie powinni dążyć do

⁷⁰⁰ S. Jędrzejewski, *Duszno w Polskim Radiu*, „Przegląd” z 18 czerwca 2007, s. 20.

⁷⁰¹ Drastycznym przykładem takiej postawy było wystąpienie Jacka Kurskiego na zjeździe partyjnym w Gdańsku 11 marca 2007 r. Powiedział on m.in.: „Będę konsekwentny w odzyskiwaniu dla ludzi PiS urzędu po urzędzie, przedsiębiorstwa po przedsiębiorstwie, agendy po agendzie. Odzyskamy te miejsca, których obsada zależy od państwa. PiS musi tam rządzić. Trzeba jasno powiedzieć, że 16 miesięcy po wygranej żaden działacz czy zwolennik naszej partii, który wykrwawiał się w naszych kampaniach wyborczych, nie może cierpieć głodu ani niedostatku” (PAP, „Gazeta Wyborcza”). W kontekście takich wypowiedzi jak J. Kurskiego, szczególnych rumieńców nabiera następująca konstatacja Przemysława Sadury: „Metapolityka obozu posierpniowego jako element utopijnego rewolucjonizmu w zderzeniu z realiami władzy prowadzi do zbyt dużego napięcia między tym, co się postuluje, i tym, co się robi, a w efekcie do rozkładu i demoralizacji” (*op. cit.*, s. 246).

wypracowania umowy społecznej⁷⁰², zawartej z udziałem wszystkich zainteresowanych środowisk, a krokiem następnym winno być przemyślenie strategii i w ślad za tym – przygotowanie projektów ustaw. W sferze politycznej powinna pojawić się propozycja określająca ustawowy tryb dochodzenia do nowej ustawy medialnej⁷⁰³. Sądzę, że tylko w ten sposób można wypracować społeczne zaplecze dla niezbędnych reform. Wydaje się, że w naszej rzeczywistości politycznej jakakolwiek inicjatywa przygotowana tylko przez jedną partię parlamentarną nie rokuje sukcesu. Pierwszoplanową kwestią jest modernizacja prawa prasowego, z uwzględnieniem standardów wymaganych i respektowanych w UE. Podstawowym również problemem będzie budowa nowego – w miejsce KRRiT – zintegrowanego regulatora rynku mediów elektronicznych, niezależnego od administracji rządowej (typu brytyjski OFCOM) oraz stworzenie skutecznych gwarancji dla niezależności mediów publicznych. Realizacja takiej koncepcji w warunkach polskich łatwa nie będzie, ponieważ wśród polityków (zwłaszcza PO) znaleźć można gorących zwolenników prywatyzacji mediów publicznych, co oznaczałoby porzucenie koncepcji reform, bliższych obecnym standardom europejskim. Wydaje się jednak, że takie pomysły natrafiłyby na opór wielu środowisk opiniotwórczych. Stąd w przyszłych rozwiązaniach należałoby przewidzieć jakąś formę kontroli, sprawowaną nad mediami publicznymi nie tylko przez polityków (co dziś ma miejsce)⁷⁰⁴, ale w szczególności przez opinię publiczną (takie rozwiązanie funkcjonuje dziś np. w Austrii). Chodzi o to, by media te nie stawały się polem decyzji sprzyjających przede wszystkim konkretnym interesom partyjnym⁷⁰⁵. Należy również pamiętać, że zastąpienie obecnej Krajowej Rady nowym organem (jednoczącym np. przymioty obecnego UKE i KRRiT) będzie wymagało zmiany konstytucji. Już samo w sobie nie będzie to zadanie łatwe. Warto w związku z tym wrócić do

⁷⁰² We wspomianej wcześniej pracy L. Miliana, *Ład społeczny na tle...*, znajdujemy interesującą uwagę: „W zakładanym ładzie społeczeństwa rynkowego, industrialnego, znalazła swoje ideologiczne miejsce idea umowy społecznej pomyślanej jako dobrowolne porozumienie się ludzi pragnących bezkonfliktowego aczkolwiek opartego na rywalizacji ładu społecznego” (s. 118).

⁷⁰³ Za wzór może posłużyć ustawa o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji z 1993 r., która otworzyła drogę do uchwalenia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

⁷⁰⁴ Mam tu przede wszystkim na myśli utrzymywanie bezsensownego rozwiązania dotyczącego dalszego funkcjonowania regulatora, zależnego od corocznego przyjmowania przez Sejm i Senat sprawozdania z działalności.

⁷⁰⁵ Znamienną ilustracją takiej postawy jest zachowanie E. Kruk – do niedawna Przewodniczącej KRRiT. W czasie kompletowania list wyborczych przed wyborami parlamentarnymi 2007 w telewizyjnej audycji „Kropka nad i” wyznała, że wraca do polityki: „Po prostu poczułam zew krwi”. Dodała również, że nie ogląda wiele telewizji i stąd nie jest w stanie dokonać rzetelnej analizy prezentowanych w TVP programów publicystycznych, „Polityka” z 29 września 2007, nr 39, rubryka „Polityka i obyczaje”.

znaczących fragmentów „Strategii⁷⁰⁶ rozwoju rynku mediów elektronicznych”, przygotowanej przez KRRiT w 2005 r., ponieważ był to pierwszy dokument tego typu, który przewidywał taki wariant, biorąc przy tym pod uwagę zarówno specyfikę rynku polskiego, jak i prawo oraz standardy europejskie⁷⁰⁷.

Kwestią otwartą pozostaje kondycja finansowa mediów publicznych, coraz bardziej walczących o przeżycie (zwłaszcza radio, uzależnione prawie w całości od abonamentu). Walka polityczna wokół mediów wyraźnie zniechęca odbiorców do płacenia abonamentu. Aby ta sytuacja uległa zmianie, muszą być przyjęte rozwiązania, które zróżnicowane społeczeństwo uzna za własne. Media publiczne muszą świadczyć nie tyle o tożsamości politycznej grupy zarządzającej, ale o tożsamości narodowej, a ich misja jest wystarczająco określona w obowiązującym ustawodawstwie.

Konflikt, którego należy spodziewać się w najbliższej przyszłości dotyczyć będzie finansowania mediów publicznych i ich prywatyzacji, usilnie promowanej szczególnie przez głównych polityków Platformy Obywatelskiej (należy sądzić, że tym faktem były m.in. podyktowane przed wyborami w 2005 r. nieustanne ataki na KRRiT i zapowiadana przez posłów tej partii likwidacja tego organu). Autorka jest zdecydowanie przeciwna takim koncepcjom, a wystąpienia mało kompetentnych depozytariuszy interesów partyjnych oddziałują zabójczo na kondycję programową i finansową mediów publicznych. Należy się zgodzić z tymi poglądami, które przypominają, że „racją istnienia mediów publicznych

⁷⁰⁶ Przy tej okazji należałoby zwrócić uwagę na niedostatki myślenia strategicznego w tradycji polskiej.

⁷⁰⁷ Ujawniane w publikacjach prasowych zapędy konsolidacyjne polityków PO i PiS kierują się w stronę stworzenia jednego regulatora rynku mediów elektronicznych, jednakże podporządkowanego rządowi. Zob.: *Sprawnny rząd zamiast dworu. Rozmowa z J. Rokitą*, „Rzeczpospolita” z 25 maja 2007, s. 11; *Obserwuję królika. Rozmowa z A. Streżyńską – szefem UKE*, „Puls Biznesu” z 25 maja 2007, s. 20. Fragment wypowiedzi J. Rokity cytowany był już wcześniej, jednakże w dokumencie PO, „Zasadnicze cele naprawy państwa”, przedstawionym na Konwencji PO 26–27 maja 2007 r., na temat prywatyzacji mediów publicznych i likwidacji KRRiT nie wspomniano ani słowa. Natomiast A. Streżyńska, mówiąc o potrzebie połączenia UKE z KRRiT, sugeruje wyraźnie likwidację tej ostatniej. Argumentuje to w następujący sposób: „Rynek się łączy nie czekając na administrację. Media coraz ściślej wchodzą w związki z usługami telekomunikacyjnymi. (...) Przeciwdziałanie się temu procesowi to zawracanie Wisły kijem. Im szybciej złączymy oba urzędy, tym lepiej dla rynku. Tyle, że na razie likwidacja KRRiT nie jest zgodna z Konstytucją. Ale przecież można zacząć pracę nad reorganizacją tych instytucji. Kiedy zmieni się ustawa zasadnicza i warunki będą sprzyjające, będziemy przygotowani. W Wielkiej Brytanii scalono pięć różnych urzędów zajmujących się całym obszarem łączności, telekomunikacji i mediów”. Takie myślenie musi budzić niepokój co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze, zawiera zamiar przeprowadzania zmian w tej dziedzinie wbrew obecnej Konstytucji (co jest powszechną praktyką pod rządami PiS), a po drugie, A. Streżyńska zapomina dodać, że w Wielkiej Brytanii OFCOM w praktyce jest organem niezależnym od rządu, co jest wskazane chociażby z uwagi na pielęgnowanie zasady niezależności mediów publicznych. Jeżeli A. Streżyńska chciałaby wziąć przykład z tego rozwiązania, powinna brać pod uwagę raczej likwidację UKE, a nie KRRiT.

jest obecnie tworzenie tak potrzebnej dzisiaj przestrzeni pluralizmu politycznego, kulturowego i światopoglądowego, inicjowanie debaty w kluczowych kwestiach społecznych. Media publiczne skutecznie wycofały się z tych zadań. Tymczasem to jest dzisiaj fundament społeczeństwa demokratycznego⁷⁰⁸.

Wydarzenia ostatnich miesięcy (w szczególności niespotykane dotąd na taką skalę zmiany kadrowe w Polskim Radiu SA) wskazują, że należałoby również wziąć pod uwagę przygotowanie odrębnej ochrony prawnej dla statusu zawodu dziennikarza, np. na wzór korpusu służby cywilnej. Być może taka ochrona byłaby skuteczna wobec występującego zjawiska cenzury oraz odnawianej po każdej zmianie zarządu skłonności do czystek. Najistotniejszy byłby w tym wypadku wybór kryteriów. Można przyjąć, że podlegałyby takiej ochronie osoby, wykonujące zawód dziennikarza, które:

- mają niezbędne kwalifikacje formalne (studia dziennikarskie),
- mają co najmniej 5 lat doświadczenia dziennikarskiego (czyli trwałej, nieprzerwanej współpracy, niekoniecznie w formie sztywnego „etatu”), w tym minimum 3 lata w mediach publicznych,
- kwalifikacja do „korpusu” powinna mieć charakter *quasi*-egzaminu (wiedza o prawie medialnym, znajomość warsztatu dziennikarskiego, gatunków dziennikarskich – przez analogię do Karty mikrofonowej w radiu czy Karty ekranowej w TVP),
- wejście do „korpusu” powinno oznaczać również awans w uposażeniu stałym (chodzi o wyznaczenie określonego minimalnego poziomu wynagrodzenia).

Oczywiście, przyjęcie takiego rozwiązania rodzi potrzebę kolejnych rozstrzygnięć, jak np. wyznaczenie podmiotu, który dokonywałby kwalifikacji do pracy zawodowej na poziomie „korpusu”, czy uwzględnienie wieloetapowości (kryterium: staż pracy) itd. Myślę jednak, że warto w przyszłych ocenach i taką możliwość wziąć pod uwagę, przy okazji planowania reform, bo jej wypracowanie wpłynęłoby na zwiększenie stopnia niezależności dziennikarzy, pracujących w szczególności w mediach publicznych. Warunkiem dla powodzenia takiego przedsięwzięcia byłoby jednakże uznanie przez środowisko dziennikarskie jednolitego systemu norm etycznych⁷⁰⁹, funkcjonującego niezależnie od rodowodu politycznego dziennikarza.

⁷⁰⁸ S. Jędrzejewski, *Trudno o większą bzdurę...*, www.wirtualnemedial.pl (14 sierpnia 2007).

⁷⁰⁹ Przy takiej okazji warto byłoby przyrzeć się tzw. dziennikarstwu śledczemu, i to zarówno od strony prawnej, jak i norm etycznych. Por. na ten temat H. Kowalik, *Dokąd idzie dziennikarstwo śledcze*, „Przegląd” z 17 września 2007, nr 38.

Odrębnego przemyslenia wymaga również przygotowanie przepisów antykoncentracyjnych w stronę zwiększenia prawnych możliwości kontroli przepływu kapitału. Przygotowanie odpowiednich rozstrzygnięć wymaga wiedzy specjalistycznej i znajomości prawa europejskiego. W niniejszej książce pokazano różnice w układzie własnościowym, dzielące obecnie sytuację między rynkiem prasowym a rynkiem mediów elektronicznych. Sądzę, że znalazło się w niej dostatecznie dużo argumentów przemawiających za szybkim przygotowaniem regulacji antykoncentracyjnych. Ostatnie zmiany w systemie prawa raczej liberalizują rynek, niż włączają w niego wyraźnie określoną politykę państwa.

O tym, jak bardzo istotne jest miejsce „czwartej władzy” w systemie ustrojowym państwa, a co za tym idzie – w procesach kształtowania praktyki politycznej, przekonujemy się każdego dnia. Trudniej przychodzi nam zrozumieć, że media to już nie tylko przestrzeń informacyjna, ale coraz bardziej jedna z najbardziej nowoczesnych dziedzin gospodarki narodowej, w której jest zatrudniona coraz większa liczba dobrze wykształconych ludzi, w którą inwestuje się coraz większe pieniądze i która przynosi coraz większe zyski. Nie ulega również wątpliwości, że media mają znaczący udział w obrocie gospodarczym, zwłaszcza jeśli chodzi o działalność reklamową i twórczość audiowizualną. Stąd też modernizacja prawa medialnego i oparty na nim rozwiązań strukturalnych jest jednym z najpilniejszych wyzwań. Należy wyciągnąć wnioski z dotychczasowych doświadczeń w funkcjonowaniu rynków medialnych i pamiętać o tym, że media współtworzą dziś coraz większą część dochodu narodowego kraju. Z żalem wspominam, że autorzy przedstawionego w 2005 r. przez rząd opracowania „Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013” w ogóle nie dostrzegli w tym kontekście rynków medialnych!⁷¹⁰

Nie ulega jednak wątpliwości, że związki polityki i mediów są relacjami wpływu i władzy⁷¹¹. W ślad za tym do niedawna aktualne wydawało się stwierdzenie, że wpływ na media w Polsce mają przede wszystkim grupy interesu o charakterze ekonomicznym, a modelowo kształtowany przed laty ład medialny dziś już niekoniecznie dobrze służy wolności słowa, niezależności dziennikarskiej i interesowi odbiorców⁷¹². Przemysław Sadura, analizując ideologię elit III RP, zaprezentował interesujący pogląd, że decyzje polskiej elity politycznej były wtórne wobec kapitału

⁷¹⁰ W rocznym rankingu przedsiębiorstw krajowych, do 50 najbardziej zyskownych firm w Polsce w 2006 r. tygodnik „Polityka” zaliczył Grupę ITI (22. miejsce), Telewizję Polsat (27. miejsce) i GK Telewizyjną Korporację Partycypacyjną SA – Canal+ cyfrowy (50. miejsce). Zob. dodatek „Pięćsetka Polityki” z 28 kwietnia 2007, s. 26.

⁷¹¹ Por. R. Riedel, *Media w służbie populizmu*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2006, nr 3–4, s. 9.

⁷¹² P. Legutko, D. Rodziewicz, *op. cit.*, s. 51.

(patrz: rozważania na temat interesu publicznego w radiofonii i telewizji). Stwierdził, że polska elita polityczna dowiedziała się o swoim nieistnieniu w sensie decyzyjnym za pośrednictwem sejmowych komisji śledczych. Ich działalność dowiodła, że „wszelkie decyzje, które dotąd wydawały się generowane na poziomie instytucji politycznych, były realizowane jako odzwierciedlenie struktur ekonomicznych”⁷¹³, z czego niekoniecznie zdaje sobie sprawę opinia publiczna, która jawi się w tych mechanizmach bardziej jako obiekt manipulacji, niż jako postać „wyrażonej publicznie świadomości społecznej”⁷¹⁴.

Zwracał na tę kwestię niedawno uwagę na łamach „Süddeutsche Zeitung” znany niemiecki politolog Jürgen Habermas – wspominany niejednokrotnie na łamach tej książki⁷¹⁵. W oparciu o doświadczenia międzynarodowe, ale przede wszystkim niemieckie, przestrzega przed lekceważeniem sytuacji, w której prawa ekonomii wdzierają się w treści kulturowe i polityczne, upowszechniane przez wolne media. Swoje poglądy odnosi przede wszystkim do aktualnej walki o przetrwanie znanych na świecie, opiniotwórczych gazet. Przegrana rzetelnej, renomowanej prasy z rynkiem uważa za groźne dla demokracji, ponieważ w ten sposób zanikają źródła demokratycznej energii społecznej, bez której oświecona opinia publiczna przestaje działać właściwie⁷¹⁶.

Dziś możemy już jednakże mówić o pojawieniu się w polskiej rzeczywistości wariantu odwrotnego: o ingerencji polityków w zachowania instytucji medialnych. Dowodów na to dostarczyła praktyka polityczna nie tylko wokół KRRiT i mediów publicznych w latach 2005–2007, ale również wokół mediów komercyjnych⁷¹⁷.

⁷¹³ P. Sadura pisze, że *quasi*-marksowski schemat: ekonomiczna baza – polityczna nadbudowa – medialne *simulacrum*, pierwszy na swój użytek odkrył Wiesław Walendziak, który przeszedł do biznesu po tym, jak przekonał się, że media, zwłaszcza elektroniczne, są deformowane przez politykę, a z kolei polityką rządzą partykularne interesy gospodarcze. Poszedł tam, gdzie – jego zdaniem – można mieć realny wpływ na rzeczywistość. Dodam, że najpierw próbował stworzyć Polskiego Operatora Telewizyjnego. P. Sadura, *op. cit.*, s. 242–243. Interesującą opinię zaprezentowano na łamach wspomnianego dodatku do „Polityki”, gdzie w tytule *Dojścia do dochodu* stwierdzono m.in.: „Całe grono monopolistów, mających od lat zagwarantowaną obecność wśród najbogatszych, nie musi wiele zmieniać. Ich kasy pilnują politycy” (s. 28). Jest rzeczą interesującą, że do dziś nie została dokładnie przeanalizowana rola i osobiste zaangażowanie Wandy Rapaczyńskiej – b. prezesa Agory – w upadku przepisów antykoncentracyjnych, która na łamach „Gazety Wyborczej” zamieszczała bezprecedensowe artykuły, ostro atakujące KRRiT i Stowarzyszenie „Ordynacka”.

⁷¹⁴ Por.: Z. Unisławski, *op. cit.*, s. 112.

⁷¹⁵ J. Habermas, *Keine Demokratie kann sich das leisten*, „Süddeutsche Zeitung” z 16 maja 2007; www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/455/114341.

⁷¹⁶ Esej J. Habermasa został dokładnie omówiony przez Adama Krzemińskiego w artykule *Czwarta władza idzie pod młotek*, „Polityka” z 14 lipca 2007, s. 68–69.

⁷¹⁷ Świadczą o tym m.in. zmiany w składzie kierowniczym i personalnym Rzeczypospolitej po dojściu PiS do władzy po wyborach w 2005 r., sugerowanie przez funkcjonariuszy i ekspertów PiS (Macierewicz, Zybertowicz), że twórcy telewizji komercyjnych mieli związki ze służbami specjalnymi itp.

We wrześniu 2007 r. niespodziewanie odszedł z Polsatu członek zarządu tej spółki, znany publicysta telewizyjny – Tomasz Lis. W ślad za tym wydarzeniem pojawiły się w prasie informacje (w tym również wypowiedzi samego T. Lisa), że jego odejście wymusili na Polsacie „rządzący”, „używając bliżej nieznanych metod i argumentów”⁷¹⁸. Podstawą tej decyzji miał być krytyczny stosunek Lisa do polityków PiS, objawiany w trakcie audycji telewizyjnej „Co z tą Polską?”⁷¹⁹. Wcześniej pojawiły się również w obiegu publicznym informacje o przekazaniu przez przewodniczącą E. Kruk do ABW notatek UOP, dotyczących okresu ubiegania się przez Z. Solorza o pierwszą koncesję dla Polsatu w 1994 r.

Splot tych informacji mógł świadczyć o naciskach polityków rządzących na krytyczne wobec nich media komercyjne. Kwestie te były szeroko komentowane w mediach. Obserwując dyskusje na ten temat, nietrudno było jednak odnieść wrażenie, że w porównaniu z klimatem towarzyszącym w mediach „aferze Rywina” reakcje na kolejne przejawy „wojny PiS z mediami” były znacznie łagodniejsze, niż można było sądzić po doświadczeniu sprzed kilku laty. Nasuwa się w związku z tym pytanie o przejawy strachu ze strony mediów przed politykami, dla których prawo nie musi stanowić przeszkody w osiągnięciu swoich politycznych celów.

Przytoczone tu fakty potwierdzają konieczność zaplanowania „wtórnego etapu reform” ładu medialnego, który jest „kluczowo ważny z punktu widzenia demokratycznych funkcji mediów, realizowanych zarówno dzisiaj, jak i w przyszłości”⁷²⁰. Nie ulega wątpliwości, że podstawowym warunkiem przeprowadzenia przyszłych zmian byłoby nadanie relacjom polityki i mediów cech równowagi. Rozwiązanie tego problemu jest niezwykle trudne, zwłaszcza

⁷¹⁸ Wobec tej sytuacji w Warszawie kategorycznie zaprotestowało Prezydium Zarządu Głównego SDRP. W swoim stanowisku wypowiedziało się przeciwko „nadużywaniu władzy państwowej do ingerencji w politykę kadrową prywatnej stacji telewizyjnej”. Protest ten dotyczył odsunięcia T. Lisa od kierowania „Wydarzeniami” w Polsacie. Zdaniem SDRP decyzję tę wymusili na władzach stacji rządzący. W stanowisku tym czytamy m.in.: „Ostrzegamy, że nie pomoże tu żaden kamuflaż, a prawda o pogwałceniu wolności dziennikarskiej prędzej czy później wyjdzie na jaw. A wtedy trzeba będzie odpowiedzieć przed społeczeństwem za łamanie prawa i okazywaną w tej dziedzinie nadgorliwość (...) Tym razem nie chodzi (...) o radio i telewizję publiczną, gdzie wolność wypowiedzi dziennikarskich ograniczona została decyzjami kierownictwa tych publikatorów, które są emanacją większości rządowej. W ostatnich dniach mamy jednak do czynienia ze zjawiskiem znacznie groźniejszym, a mianowicie rządzący, używając bliżej nieznanych metod czy argumentów – ingerowali w medium prywatnym, wymuszając odsunięcie od kierowania ważnym programem informacyjnym niewygodnego dziennikarza. Chodzi o Polsat i Tomasza Lisa, którego z tegoż Polsatu zmuszono do odejścia”. Tekst oświadczenia zob.: „Przegląd” z 7 października 2007, s. 7.

⁷¹⁹ Między innymi P. Wroński, W. Czuchnowski, *Solorz usuwa Lisa*, „Gazeta Wyborcza” z 20 września 2007, s. 4; *Wykurzyli Lisa*, „Słowo Polskie – Gazeta Wrocławska” z 21 września 2007, s. 12 („Zygmunt Solorz nie chce narażać się rządzącej ekipie”); *Solorz-Żak: nie uważam się za oligarchę*, „Gazeta Prawna” z 21 września 2007, s. 4.

⁷²⁰ R. Riedel, *op. cit.*, s. 10.

że nigdzie nie znajdziemy gotowych wzorców. Każde państwo musi wypracować je samo. Nie będzie to jednak możliwe w sytuacji, gdy elity polityczne nie uświadomią sobie z jednej strony istoty i dobrodziejstw, płynących z niezależności mediów, a z drugiej – skutków konfliktu między wolnością słowa a wolnością gospodarczą. Innymi słowy, utrata równowagi w relacjach polityki i mediów prowadzi na ogół do deformacji demokratycznego ładu medialnego.

Czesław Mojsiewicz napisał kiedyś, że miarą kultury politycznej elit jest działalność na rzecz dobra wspólnego. Ale – jak dalej przyznał, niezbędnymi elementami kultury politycznej są zawsze wiedza i nauka⁷²¹. Wiedza dotycząca mediów jest – z uwagi na błyskawiczny rozwój nowych technologii – coraz bardziej złożona. Powstaje więc problem, czy elity polityczne będą chciały zapoznać się chociażby z dotychczasowym dorobkiem poprzedników i rozsądnie wykorzystać zastane dzieło do projektowania reform. Odpowiedź na to pytanie przyniesie czas.

Autorzy książki *Mity czwartej władzy* trafnie zauważyli, że na ogół „jako obywatele płacimy za władzę zdobytą przez innych. Za »czwartą« też. Dlatego ważne jest, by obchodziło nas, kto ją gdzie zdobył, w jaki sposób i do jakich celów tej władzy używa. Nas (...) – piszą autorzy tego stwierdzenia – bardzo jeszcze obchodzi, czy konstytucyjne władze państwa polskiego (z parlamentem na czele) będzie wreszcie stać na należyte wypełnienie obowiązków w cywilizowaniu czwartej władzy. W końcu płacimy za wszystkie cztery”⁷²².

Potrzebna jest w związku z tym nowa debata, nie tylko nad problemami filozofii wolności i kultury medialnej (z udziałem przedstawicieli zarówno nauki, jak i praktyki). Doświadczenia polityczne ostatnich lat, wynikające w szczególności z postrzegania relacji państwo-obywatel, dostarczają wielu impulsów do odpowiedzi na pytanie, kto sprawuje władzę nad mediami, w jaki sposób to czyni i dlaczego, jaka jest polityka państwa wobec rynków

⁷²¹ Cz. Mojsiewicz, *Od polityki do politologii*, Toruń 2004, s. 311. W tekście tym autor przekazuje nam następującą refleksję: „Nie da się powiedzieć, że politycy stale się uczą. Częściej uważają, że są już tak mądrzy, że nie muszą nikogo się radzić i pytać. Ciąła doradcze jakże często są ozdobnikami, dekoracjami, bo należy to do dobrego tonu. Nie jest to rzecz nowa. Już Machiavelli stwierdził w *Księciu*: »istnieją trzy rodzaje umysłów: jedni dochodzą do zrozumienia rzeczy sami przez się, drudzy dochodzą do zrozumienia, gdy inni wskażą drogę, trzeci nie dochodzą do niczego ani sami przez się, ani z czyjąkolwiek pomocą«”. Na podobny stosunek elit politycznych do czerpania z wiedzy zwrócił uwagę Marcin Król po spotkaniu L. Dorna z profesorami Uniwersytetu Warszawskiego poświęconym lustracji, 23 kwietnia 2007 r. Powiedział m.in.: „Mnie zdumiewa ignorancja władz państwowych. Jestem dziekanem wydziału, na którym pracuje wielu rozumnych ludzi. Nigdy nikt z profesorów mojego wydziału nie został w ciągu ostatnich dwóch lat poproszony o słowo porady. Nie mówię, że władza musi słuchać rad uczonych, władza powinna chcieć ich słuchać”; M. Król, *Czy fundamenty demokratycznego państwa są zagrożone?*, „Gazeta Wyborcza” z 24 kwietnia 2007, s. 18–19.

⁷²² P. Legutko, D. Rodziewicz, *op. cit.*, s. 52.

medialnych (czy jest jakaś w ogóle), czego na pewno praktyka państwa demokratycznego tolerować w tej rzeczywistości nie powinna i nie może.

Ład medialny końca pierwszej dekady XXI w. wymaga nowej koncepcji, polegającej na uporządkowaniu prawa i przebudowie instytucji. Od tego, kto dostrzeże potrzebę realizacji tego zadania, zależy, czy będzie to powrót i umacnianie autorytarnej rzeczywistości politycznej, czy zdołamy – w oparciu o zebrane doświadczenia i wiedzę – stworzyć nową, demokratyczną, powszechnie akceptowaną jakość.

— ANEKS —

1. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹

1. **Ryszard Miazek**, kandydat PSL, wybrany przez Senat 1 kwietnia 1993 r. Zakończył kadencję 10 maja 1996 r.
2. **Jan Szafraniec**, kandydat ZChN, wybrany przez Senat 1 kwietnia 1993 r. (do 4 kwietnia 1995 r.). Nominacja Prezydenta RP: 14 kwietnia 1995 r. (do 9 maja 1999 r.).
3. **Andrzej Zarębski**, kandydat Kongresu Liberalno-Demokratycznego, wybrany przez Sejm 2 kwietnia 1993 r. Zakończył kadencję 20 kwietnia 1999 r.
4. **Bolesław Sulik**, kandydat Unii Wolności, wybrany jak wyżej (od 29 grudnia 1995 r. piąty Przewodniczący KRRiT). Zakończył kadencję 20 kwietnia 1999 r.
5. **Marek Siwiec**, kandydat SLD, wybrany przez Sejm 2 kwietnia 1993 r. Zakończył kadencję na skutek rezygnacji 10 stycznia 1996 r.
6. **Lech Dymarski**, kandydat Ruchu dla Rzeczypospolitej, wybrany przez Sejm 3 kwietnia 1993 r. Zakończył kadencję 2 kwietnia 1995 r.
7. **Maciej Iłowiecki**, powołany przez Prezydenta RP 19 kwietnia 1993 r. Zakończył kadencję na skutek odwołania go przez Prezydenta RP 23 września 1994 r.
8. **Marek Markiewicz**, pierwszy przewodniczący KRRiT, powołany przez Prezydenta Lecha Wałęsę 19 kwietnia 1993 r. i odwołany 23 września 1994 r.
9. **Ryszard Bender**, powołany przez Prezydenta 31 marca 1994 r., sprawował funkcję do 23 lipca 1994 r.; drugi przewodniczący KRRiT.
10. **Janusz Zaorski**, powołany przez Prezydenta RP 23 lipca 1994 r. na członka i trzeciego przewodniczącego KRRiT. Zakończył kadencję 9 maja 1995 r.
11. **Henryk Andracki**, powołany przez Prezydenta RP 26 września 1994 r., zakończył kadencję 18 kwietnia 1997 r.

¹ Dane dotyczące życiorysów większości członków KRRiT zob.: M. Wrzeszcz, *Między misją, rynkiem i polityką*, Warszawa 2004.

* Kwiecień 1995 – koniec pierwszych kadencji Lecha Dymarskiego, Jana Szafranca i Janusza Zaorskiego.

** 1 marca 1994 r. Prezydent Lech Wałęsa odwołał Marka Markiewicza z funkcji przewodniczącego KRRiT za „rażące naruszenie prawa”; ostatecznie ze składu Rady odwołał go 23 września 1994 r. razem z Maciejem Iłowieckim.

12. **Tomasz Kwiatkowski**, powołany przez Prezydenta RP 26 września 1994 r., zakończył kadencję 19 kwietnia 1995 r.
13. **Michał Strąk**, kandydat PSL, wybrany przez Sejm 3 kwietnia 1995 r., zakończył kadencję 10 kwietnia 2001 r.
14. **Witold Graboś**, kandydat SLD, wybrany przez Senat 5 kwietnia 1995 r., zakończył kadencję 24 kwietnia 2001 r.
15. **Marek Jurek**, ZCHN, powołany przez Prezydenta RP 10 maja 1994 r. (w miejsce J. Zaorskiego) na członka i jednocześnie czwartego Przewodniczącego KRRiT. Kadencję zakończył 14 maja 2001 r.
16. W związku ze złożeniem dymisji przez T. Kwiatkowskiego w maju 1995 r. prezydent L. Wałęsa powołuje znów (16) J. Szafranca na czteroletnią kadencję.
17. **Robert Kwiatkowski**, Kandydat SLD, wybrany przez Sejm 16 lutego 1996 r. w miejsce M. Siwca. Kadencję zakończył 25 czerwca 1998 r.
18. **Witold Knychalski**, wybrany przez Senat z rekomendacji PSL na osiem miesięcy 12 lipca 1996 r. do 2 kwietnia 1997 r. (w miejsce R. Miazka).
19. **Jan Sęk**, wybrany przez Senat z rekomendacji PSL 1 kwietnia 1997 r. Kadencję zakończył 2 kwietnia 2003 r.
20. **Adam Halber**, wybrany przez Sejm 2 kwietnia 1997 r. z rekomendacji SLD. Kadencję zakończył 2 kwietnia 2003 r.
21. **Waldemar Dubaniowski**, powołany przez Prezydenta RP 11 września 1998 r. w miejsce R. Kwiatkowskiego. Kadencję zakończył 18 kwietnia 2003 r.
22. **Juliusz Braun**, rekomendowany przez UW, wybrany przez Sejm 21 kwietnia 1999 r. (od 6 lipca 1999 r. szósty przewodniczący KRRiT). Kadencję zakończył 20 kwietnia 2005 r.
23. **Jarosław Sellin**, rekomendowany przez AWS, wybrany 21 kwietnia 1999 r. Kadencję zakończył 20 kwietnia 2005 r.
24. **Włodzimierz Czarzasty**, powołany przez Prezydenta RP 10 maja 1999 r. Kadencję zakończył 19 stycznia 2005 r.
25. **Aleksander Łuczak**, rekomendowany przez PSL i SLD, wybrany przez Sejm 11 kwietnia 2001 r. Kadencję przerwała nowelizacja URTV² z 29 grudnia 2005 r.
26. **Lech Jaworski**, rekomendowany przez AWS, wybrany przez Senat 25 kwietnia 2001 r. Kadencję przerwała nowelizacja URTV z 29 grudnia 2005 r.

² URTV – Ustawa o radiofonii i telewizji.

27. **Danuta Waniek**, powołana przez Prezydenta RP 15 maja 2001 r. (od 26 marca 2003 r. – siódma przewodnicząca KRRiT). Kadencję przerwała nowelizacja z 29 grudnia 2005 r.
28. **Sławomira Łozińska**, powołana przez Prezydenta RP 30 kwietnia 2003 r. Kadencję przerwała nowelizacja z 29 grudnia 2005 r.
29. **Tomasz Goban-Klas**, rekomendowany przez SLD/UP, wybrany przez Senat 8 maja 2003 r. (zrezygnował po roku kadencji).
30. **Ryszard Ulicki**, rekomendowany przez SLD, wybrany przez Sejm 24 lipca 2003 r. Kadencję przerwała nowelizacja URTV z 29 grudnia 2005 r.
31. **Ryszard Sławiński**, z rekomendacji SLD, wybrany przez Senat 18 listopada 2004 r. Kadencję przerwała nowelizacja URTV z 29 grudnia 2005 r.
32. **Anna Szydłowska**, dyrektor Biura Prezydialnego KRRiT, powołana przez Prezydenta RP 19 stycznia 2005 r. na dokończenie kadencji W. Czarzastego.
33. **Andrzej Zieliński**, rekomendowany przez PSL i wybrany przez Sejm 6 maja 2005 r. Kadencję przerwała nowelizacja z 29 grudnia 2005 r.
34. **Andrzej Kneifel**, rekomendowany przez SLD/UP i wybrany przez Sejm 6 maja 2005 r. Kadencja przerwana jak wyżej.
35. **Stanisław Jędrzejewski**, powołany przez Prezydenta RP w 1 sierpnia 2005 r. Kadencja przerwana jak wyżej.

Skład KRRiT po nowelizacji Ustawy o Radiofonii i Telewizji z 29 grudnia 2005 r.

1. **Elżbieta Kruk**, PiS, powołana przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego 31 stycznia 2006 r.
2. **Wojciech Dziomdziora**, powołany przez Prezydenta RP 31 stycznia 2006 r., odszedł z KRRiT 17 kwietnia 2007 r.
3. **Tomasz Borysiuk**, rekomendowany przez Samoobronę, wybrany przez Sejm 27 stycznia 2006 r.
4. **Lech Haydukiewicz**, rekomendowany przez LPR i wybrany przez Sejm 27 stycznia 2006 r.
5. **Witold Kołodziejski**, rekomendowany przez PiS, wybrany przez Senat 30 stycznia 2006 r.
6. **Piotr Boroń**, PiS, powołany przez Prezydenta RP 18 września 2007 r.
7. **Barbara Bubula**, PiS, powołana przez Prezydenta RP 26 września 2007 r.

2. List otwarty Przewodniczącej KRRiT do uczestników Kongresu SLD przekazany 26 czerwca 2004 r. na ręce Leszka Millera

LIST OTWARTY W WAŻNEJ SPRAWIE PUBLICZNEJ

Zwracam się dziś do Kongresu SLD jako Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a czynię to w poczuciu najgłębszej odpowiedzialności za przyszłość ważnych instytucji narodowych, jakimi są w Polsce media publiczne. W swojej nowej roli staram się kierować polską racją stanu, zwłaszcza w sprawiedliwym kształtowaniu rynku medialnego, na którym od kilku lat działają również stacje komercyjne.

Jednakże zdaję sobie sprawę z tego, że to media publiczne mają w Polsce wciąż znaczącą rolę do spełnienia. Są przecież istotnym elementem demokratycznego państwa i w ślad za tym ciążą na nich szczególne obowiązki.

Dzisiaj, kiedy trwa dyskusja o przyszłości i roli lewicy w kształtowaniu wizji rozwoju Rzeczypospolitej, chcę zwrócić uwagę Kongresu na zasadniczą rolę mediów publicznych w budowaniu sprawiedliwego i sprawnego państwa.

Przypomnę więc: media publiczne w praktyce demokratycznej powinny być niezależne i neutralne ideologicznie, powinny informować, być miejscem debat publicznych, powinny kształtować i upowszechniać kulturę narodową. Przyjęłam tę wizję z całą świadomością politycznych konsekwencji.

Uważam, że polską lewicę stać na odwagę. Na odwagę przerwania zakłętego kręgu upolitycznienia mediów, co nęka nas od pierwszych chwil ich powstania. Owszem, media powinny służyć rządzącym, ale wyłącznie w sensie tworzenia zwrotnych kanałów komunikacyjnych pomiędzy władzą a społeczeństwem. To rządy muszą się zmieniać, bo taki jest rytm wyborów, ale niezależni profesjonalni dziennikarze powinni niezmiennie wykonywać swoją pracę w interesie naszego kraju. Pamiętamy wszyscy, że już Andrzej Drawicz jako pierwszy prezes Telewizji w III RP oparł swoją koncepcję na prostym zaleceniu. Zwracając się do dziennikarzy, powiedział: „zostawcie legitymacje partyjne na portierni”.

Nie podzielam przekonania, że rządzenie odbywa się przede wszystkim przy pomocy mediów. W ten sposób można osiągać doraźne korzyści, ale na dłuższą metę wszelkie próby podporządkowywania mediów i dziennikarzy kończą się medialną katastrofą. W takich okolicznościach wiarygodność traci zarówno władza, jak i dziennikarze. Uważam, że siła ugrupowania politycznego w mediach może być skuteczna tylko poprzez program,

jego realizację i poprzez ludzi, którzy mają autorytet i szacunek widzów. Na tej trudnej drodze zrobiłam pierwszy krok: rady nadzorcze Polskiego Radia i Telewizji Polskiej nie są radami z politycznych nominacji. Czy to oznacza, że jakakolwiek znacząca partia w Polsce traci swoje miejsce w Wiadomościach czy w programach publicystycznych? Spytań wprost: czy traci na tym lewica? Odpowiem: nie. Bo jest to krok oczekiwany przez opinię publiczną. Telewizja publiczna powinna być zawsze blisko obywatela i jego oczekiwań. Wtedy jest telewizją prawdziwie publiczną, prawdziwie obywatelską.

Jesteśmy w trudnym momencie naszej historii. Trudnym, a jednocześnie zdumiewająco ciekawym, ponieważ możliwy jest każdy wariant naszego rozwoju w ramach Unii Europejskiej. Media publiczne, których celem nie jest przecież zysk, mogą mieć decydujący wpływ na kształtowanie świadomości, na język polski, na kulturę i obyczaje, na pojmowanie naszej obecności w Europie, a ten wpływ będzie tym większy, im bardziej media publiczne będą społeczne i obywatelskie. Dlatego zwracam się do Kongresu z moim listem publicznym, aby podczas Waszych obrad nie pominąć tego ważnego wątku. Zarówno moim marzeniem, jak i wielu moich rozmówców z mediów publicznych i środowisk opiniotwórczych jest, aby wokół telewizji publicznej zapanował konsensus.

Kiedy przed kilkoma tygodniami zaproponowałam wszystkim byłym prezesom mediów publicznych spotkanie okrągłego stołu, nie sądziłam, że dojdzie do niego tak szybko. Spotkaliśmy się w Krakowie podczas Konferencji Mediów Publicznych i mimo różnicy przekonań politycznych rozmowa była możliwa. W wielu punktach mieliśmy podobne zdanie. Również w sprawie idei, którą zaprezentowałam, aby po każdych wyborach parlamentarnych potwierdzać ramy niezależności telewizji publicznej drogą umowy politycznej lub konsensusu politycznego. Wybory do rad nadzorczych są dowodem, że większość członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji myśli podobnie.

Piszę ten list w przekonaniu swoich racji i ze świadomością odpowiedzialności za kształt polskiego rynku mediów i w tej części – za przyszłość polskiej demokracji. Jeśli Sojusz Lewicy Demokratycznej ma pozostać jednym z filarów demokratycznego państwa, powinien być również gwarantem niezależności mediów publicznych. Wierzę, że tak się stanie.

A na koniec chciałabym w kontekst tego listu wpisać fragment *Teatryku Zielona Gęś* Konstantego Ildefonsa Gałczyńskiego:

Po co się tyle biedzić?

Co niedobre – odcedzić,

Durszlak – prosta formułka.

Proszę mi wybaczyć, że akurat durszlak jest tutaj sednem sprawy.

Życzę Kongresowi i wszystkim moim dawnym przyjaciółom owocnych obrad.

3. KRRiT w sprawie Informacji o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych (obszerne fragmenty)

Warszawa, 8 czerwca 2005 roku

Pan Mirosław Sekuła
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W trybie art. 64 ust. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam Panu Prezesowi stanowisko w sprawie Informacji o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Przedstawione poniżej stanowisko do ocen, uwag i wniosków zawartych w wyżej wymienionej Informacji NIK w toku prowadzonej kontroli, na kolejnych jej etapach, było szczegółowo uzasadniane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. W stanowisku tym zostały również szczegółowo przedstawione przyczyny, które nie pozwoliły przyjąć ocen i wniosków Najwyższej Izby Kontroli i stały się przyczyną odmowy podpisania protokołu kontroli.

W odmowie tej w szczególności zostało podkreślone, że obraz przedstawiony przez NIK prezentuje proces koncesyjny w niepełnym świetle, a dla osób niemających z nim bezpośredniej styczności jest niezrozumiały, co w rezultacie może przyczynić się do wyrażania błędnych opinii.

Przyjęty przez NIK sposób uporządkowania treści uniemożliwia właściwy ogląd problematyki koncesyjnej w jej najistotniejszym wymiarze, a więc na płaszczyźnie polityki audiowizualnej oraz problematyki prawnej i gospodarczej (rynkowej). Zawilości proceduralne, przedstawienie szczegółowej faktografii bez nadania odpowiednich hierarchii omawianym zjawiskom, tworzy nieprawdziwe wrażenie, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, prowadząc postępowania koncesyjne w latach 2001–2003 nie dopełniła ciążących nań obowiązków.

W protokole kontroli NIK nastąpiło istotne zachwianie proporcji w obiektywnym przedstawianiu stanu rynku audiowizualnego, ukształtowanego wskutek decyzji koncesyjnych KRRiT, które zapadły w tym okresie.

Zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji NIK, dokonując oceny postępowań koncesyjnych w latach 2001–2003, skoncentrował się na aspektach formalnych, pomijając całkowicie obiektywne, prawne i organizacyjne uwarunkowania skomplikowanych procesów koncesyjnych. Stwierdzenie istotnych nieprawidłowości w pracy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji NIK oparła na nieuporządkowanym pod względem hierarchii ważności zbiorze ustalonych faktów, z pominięciem rzetelnej, merytorycznej analizy ich przyczyn, przedstawianych w obszernych, szczegółowych wyjaśnieniach Krajowej Rady.

W trakcie kontroli KRRiT przedstawiła w tym zakresie szczegółowe wyjaśnienia, wskazując na przeszkody w realizacji zadań określonych w Ustawie o radiofonii i telewizji w zakresie postępowań koncesyjnych oraz informowała o podejmowanych inicjatywach zmierzających do usunięcia tych przeszkód. Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła tych okoliczności i obciążyła KRRiT pełną odpowiedzialnością za wszelkie zdarzenia, także te, którym KRRiT nie mogła zapobiec mimo podejmowanych w tym zakresie starań, bowiem zależały one od innych organów państwowych, a w szczególności od Prezesa Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, a także Prezydenta RP oraz od ministra właściwego w sprawach rynku audiowizualnego i innych właściwych urzędów takich jak URTiP (a wcześniej PAR i URT).

Sformułowanie ocen przez NIK nastąpiło z pominięciem ustalonych w trakcie kontroli potrzeb, związanych ze zmianą przepisów o radiofonii i telewizji, o które Krajowa Rada wielokrotnie występowała do właściwych organów państwowych.

Brak nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji spowodował opóźnienia i utrudnił prowadzenie postępowań koncesyjnych m.in. w związku z brakiem uregulowań dotyczących:

- tzw. ponownego udzielenia koncesji,
- sprecyzowania kryteriów oceny sposobu realizacji zadań radiofonii i telewizji na etapie przyznawania, jak i wykonywania koncesji, co

stanowi jedną z istotnych przesłanek rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie koncesji,

- przepisów normujących działalność nadawców radiowych i telewizyjnych, adekwatnych do obecnych rozwiązań technologicznych w zakresie radiodifuzji,
- rozwiązań prawnych w odniesieniu do problemu nadmiernej koncentracji kapitału w mediach,
- kompetencji KRRiT do określania w koncesjach wymogów programowych, przy jednoczesnym oczekiwaniu ustawodawcy, aby Krajowa Rada konsekwentnie prowadziła działania mające na celu podnoszenie poziomu programów radiowych i telewizyjnych poprzez ochronę obecności audycji słownych w programach radiowych, ochronę tzw. „wysokich gatunków”, rzetelnego i niezależnego sposobu informowania.

„Nielegalne”, zdaniem NIK, wprowadzanie zapisów programowych i tzw. własnościowych, w opinii KRRiT, miało na celu zapobiegać ustawowo zakazanemu zbywaniu koncesji przez nadawców radiowych i telewizyjnych. Zapisy te miały na celu informowanie organu koncesyjnego o zmianach w sposobie wykonywania koncesji, deklarowanego przez nadawcę przed jej uzyskaniem i w trakcie wykonywania.

Ocena stanu prawnego, w jakim KRRiT realizowała ustawowe zadania dotyczące koncesji, oraz sformułowanie katalogu niezbędnych zmian w Ustawie o radiofonii i telewizji, została całkowicie pominięta przez NIK, co wydaje się rażącym zaniedbaniem ze strony organu kontrolującego.

Należy podkreślić, że celem kontroli NIK jest nie tylko wskazywanie zaniedbań, uchybień czy wadliwych działań organu, ale także ocena stanu prawnego, który uniemożliwiał prawidłową realizację tych działań. W tym sensie Ustawa o radiofonii i telewizji, w obecnym kształcie, jest prawem nadal niespójnym i niedającym organowi konstytucyjnemu wystarczających podstaw prawnych do realizacji celów, do jakich został on powołany w Konstytucji RP.

NIK, analizując wyroki sądowe, dokonał nadinterpretacji, zakładając, że KRRiT nie zdoła usunąć z procesu koncesyjnego wad formalnych decyzji, wskazywanych przez sądy administracyjne, zachowując jednocześnie taki kształt koncesji, który będzie gwarantował realizację przez nadawców zadań radiofonii i telewizji.

Nieuprawniony jest zarzut NIK, że KRRiT kształtowała bezprawnie programy rozpowszechniane przez nadawców niepublicznych, bowiem obowiązki programowe w koncesjach dotyczyły zaledwie niewielkiej części dobowego czasu nadawania i określały niezbędne minimum zadań nadawcy, służących potrzebom odbiorców. Obowiązki programowe nadaw-

ców ograniczały się do wskazania form i tematyki audycji, a nie ich treści. Jak więc można mówić o ograniczeniach w samodzielności tworzenia programu, w przypadku gdy nadawca zobowiązany jest do nadawania serwisów, publicystyki czy poświęcenia 10%–12% z dobowego programu sprawom lokalnym, mogąc jednocześnie 88% doby wypełnić wybranym przez siebie tematami w dowolnej formie?

Krajowa Rada, wskazując w koncesji sposób realizacji tych zadań, opierała się na deklaracjach nadawców, przedstawianych we wnioskach o udzielenie koncesji. Jest oczywiste, że art. 6 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji, wywodzący się bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP, określając zadania Krajowej Rady jako organu stojącego z jednej strony na straży wolności słowa, samodzielności nadawców, a z drugiej interesów odbiorców, zobowiązuje Krajową Radę do wyważenia tych interesów. Gdyby ustawodawca rozumiał inaczej rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych nie wymagałoby uzyskania koncesji, a jedynie zezwolenia na używanie urządzeń służących do emisji programu.

NIK podkreśla, że Krajowa Rada zobowiązana jest ustawowo do zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, jednocześnie wskazując, że zamieszczanie w koncesjach zapisów, odnoszących się do spraw własnościowych wykracza poza jej kompetencje. A przecież to właśnie Ustawa o radiofonii i telewizji, od początku jej istnienia, nadała Krajowej Radzie prawo do cofania koncesji w przypadku, gdy wpływ na jej wykonywanie zdobędzie inna osoba niż nadawca, i stanowi, że koncesja jest niezbywalna. Utrata kontroli nad wykonywaniem koncesji zazwyczaj następuje w wyniku zakupu udziałów lub akcji w spółce, która ją uzyskała. Zapewnienie pluralizmu w radiofonii i telewizji nie może być więc zagwarantowane, jeśli organ regulacyjny pozbawiony jest możliwości kontrolowania zmian kapitałowych na rynku i reagowania w sytuacjach, gdy zachodzą nadmierne zjawiska koncentracyjne zagrażające temu pluralizmowi.

Krajowa Rada, od kilkunastu lat tworząc i rozwijając rynek radiowy i telewizyjny w Polsce, oceniany jako najbardziej dojrzały i najlepiej zorganizowany na tle innych rynków medialnych w nowo przyjętych państwach – członkach UE, jest instytucją, która nie znajduje dostatecznego wsparcia. Przykładem z ostatniego roku działalności niech będzie drastyczne obniżenie budżetu Krajowej Rady, które omal nie spowodowało załamania w wykonywaniu ustawowych zadań organu. KRRiT stanęła przed groźbą braku środków finansowych na podstawowe potrzeby: wynajem siedziby, funkcjonowanie biura, którego pracownicy dokonują dla KRRiT analizy wniosków koncesyjnych, monitoringu programów oraz kontroli przestrzegania przez nadawców ustawowych limitów reklam.

Uruchomienie środków z budżetowej rezerwy rządowej, po interwencji Przewodniczącej KRRiT, przy wsparciu m.in. Ministra Kultury, Rzecznika Praw Obywatelskich, Marszałków Sejmu i Senatu, Komisji Kultury i Środków Przekazu, przywróciła możliwość realizowania niezbędnych, ustawowych zadań. Nadal nie można jednak mówić o szkoleniach pracowników, podnoszeniu kwalifikacji i wprowadzaniu technologicznych usprawnień, ułatwiających prowadzenie postępowań koncesyjnych.

Skuteczność pracy KRRiT w obszarze koncesyjnym oraz wyniki wdrażania przygotowywanych procedur uzależnione są więc nie tylko od aktywności KRRiT, ale także w dużej mierze od zasobów kadrowych i możliwości organizacyjnych, jakimi dysponuje Biuro KRRiT, a to z kolei ograniczone jest sumą środków budżetowych ustalanych przez Parlament.

Badając postępowania prowadzone przez sądy administracyjne, NIK stwierdził, że jedna trzecia zaskarżonych decyzji Przewodniczącego KRRiT została uchylona z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego i rygorów procedury administracyjnej, co podważało zaufanie do KRRiT jako organu państwa.

Na podstawie analizy okoliczności i przyczyn składania skarg na decyzje Przewodniczącego KRRiT można stwierdzić, że korzystanie przez nadawców z prawa do odwołań do sądów administracyjnych wynika nie tylko z przesłanek formalnych, lecz przede wszystkim z niezadowolenia, spowodowanego przyznaniem koncesji na rzecz konkurencji. Sytuacja rynkowa nadawców doprowadziła do rozstrzygania faktycznych interesów grup medialnych poprzez wyroki sądów administracyjnych. Sprzyja temu fakt, że KRRiT dysponuje ułomnymi instrumentami do tworzenia ładu medialnego, a to z kolei uniemożliwia zaspokojenie wszystkich oczekiwań podmiotów rynkowych, zainteresowanych uzyskaniem koncesji lub jej rozszerzeniem o nową stację nadawczą.

NIK całkowicie pominął te aspekty i okoliczności, oceniając działalność koncesyjną KRRiT tylko w świetle administracyjnych procedur odwoławczych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na kolejnych etapach kontroli przedstawiała również swoje stanowisko co do zarzutu NIK, że KRRiT nie ma ustalonych szczegółowych kryteriów oceny stanu faktycznego we wnioskach koncesyjnych. (...)

Stwierdzony przez NIK brak wewnętrznych procedur określających przebieg postępowania koncesyjnego został już wcześniej zidentyfikowany w wyniku zleconego przez KRRiT audytu firmie Ernst & Young. W trakcie trwania kontroli NIK, a jeszcze przed ogłoszeniem jej wyników, rozpoczęto prace nad ustaleniem i wdrożeniem procedur, zapewniających prawidłowy przebieg postępowania koncesyjnego i sporządzania decyzji koncesyjnych. W toku tych prac należało uwzględnić zmiany prawne regulujące proces

koncesyjny, wynikające zarówno z nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, jak i z ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ustawowo zobligowana jest do ustalania w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Strategia rozwoju rynku medialnego przygotowana przez Krajową Radę to pierwsze tego rodzaju opracowanie mające w naszej opinii istotne znaczenie dla przyszłości mediów elektronicznych w Polsce.

Dzisiejszy rynek mediów elektronicznych to teren ścierania się rozmaitych interesów, różnych trendów kultury i wyzwań cywilizacyjnych. To także pole eksploatacji kapitałowej oraz teren ekspansji coraz bardziej wyrafinowanych technologii. Bez wątpienia dziedzina ta poddana jest skomplikowanym regułom i ograniczeniom, gdyż częstotliwości wciąż jeszcze są „dobrem rzadkim”, wymagającym działań krajowego regulatora. Wszelkie przedsięwzięcia prowadzone na tym terenie wymagają więc szczególnie dobrego przygotowania i wsparcia merytorycznego. Profesjonalizm wymagany jest nie tylko przy decyzjach ekonomicznych o wielkiej skali, ale także przy rozstrzygnięciach politycznych i szczególnie przy działaniach legislacyjnych w tym zakresie.

Nasze dotychczasowe doświadczenia wykazują, że brak tego rodzaju opracowań, wyznaczających politykę państwa w zakresie mediów elektronicznych i perspektywy dla podmiotów działających na tym polu, skutkowały poważnymi błędami i niemożnością wskazania rozwiązań adekwatnych do stanu tego niezwykle dynamicznego rynku. Przykładem jest nieudane podejście do oczekiwanej od dawna nowelizacji Ustawy z 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji. Proces legislacyjny nie otrzymał tu wsparcia w postaci merytorycznej analizy rynku i próby wyznaczenia jego perspektyw. Niestety, rząd Leszka Millera nie podjął próby stworzenia spójnej polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, w czym zgodnie z ustawą chciała uczestniczyć Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, realizując swe zadanie, które ustawodawca nie bez przyczyny wymienia na pierwszym miejscu. Skutki tego zaniechania odczuwamy na każdym kroku.

Z nadzieją przyjęliśmy więc decyzję o powołaniu Zespołu ds. Strategii Rozwoju Radiofonii i Telewizji, jaką Prezes RM Marek Belka podjął po spotkaniu z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji.

Kontrolując postępowania koncesyjne w latach 2001–2003, NIK stwierdził, że Krajowa Rada nie rozstrzygała w sprawach koncesyjnych w oparciu o strategiczne, wyznaczane wspólnie z rządem cele. Powodem takiego stanu rzeczy był sygnalizowany wielokrotnie (również podczas składania

przez KRRiT w Parlamencie rocznych sprawozdań z działalności) brak zainteresowania ze strony rządu podjęciem prac nad określeniem celów i kierunków rozwoju mediów elektronicznych w Polsce i powinnościami nadawców wobec obywateli, z tytułu korzystania z dobra narodowego, jakim są częstotliwości radiowe i kanały telewizyjne.

Krajowa Rada podjęła w 2003 roku działania zmierzające do wypracowania podstaw nowoczesnej strategii państwa polskiego w dziedzinie mediów audiowizualnych, których efektem było przygotowanie ważnych dokumentów programowych. Zielona Księga (2003) i Biała Księga (2004) przygotowane w związku z realizacją unijnego projektu PHARE, zostały przekazane przez Krajową Radę do debaty publicznej. Na ich podstawie, w celu wypełnienia art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, przygotowana obecnie przez KRRiT Strategia państwa w dziedzinie rozwoju polskiego rynku medialnego została przekazana do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów i aktualnie znajduje się w końcowej fazie prac Międzyresortowego Zespołu Roboczego, powołanego przez Premiera. Według przewidywań wkrótce projekt Strategii zostanie przekazany do debaty na posiedzeniu Rady Ministrów, a następnie będzie przedstawiony Parlamentowi. Założenia projektu Strategii prezentowane były także na posiedzeniach sejmowej i senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz podczas debaty nad sprawozdaniem KRRiT za 2004 rok, przyjętym przez Senat uchwałą z 2 czerwca 2005 roku.

W ocenie działalności koncesyjnej KRRiT NIK zawarł również wskazania dotyczące poszczególnych elementów procesu koncesyjnego. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na każdym etapie kontroli szczegółowo wyjaśniała okoliczności, dotyczące poszczególnych spraw wymienianych w dokumentacji kontroli NIK.

NIK podzieliła pogląd KRRiT, że powodem opóźnień w procesie ponownego udzielania koncesji był brak rozstrzygnięć prawnych co do sposobu rekoncesjonowania. Wielokrotne inicjatywy KRRiT podejmowane od 1994 roku, a nasilone w okresie 1999–2000, czyli bezpośrednio przed terminem wygasania pierwszych koncesji, nie zostały skutecznie zakończone w procesie legislacyjnym. Z tego też powodu nastąpiło, dostrzeżone przez Najwyższą Izbę Kontroli, faktyczne, lawinowe zwiększenie zadań KRRiT, wynikające z konieczności jednoczesnego ponownego wydawania koncesji wraz z równoległą realizacją bieżących zadań ustawowych. Sytuacja na rynku radiofonii i telewizji w tym czasie charakteryzowała się wzmoczoną walką konkurencyjną i narastającym procesem koncentracji kapitałowej i programowej nadawców.

- NIK, jako skrajny przykład niewłaściwego przygotowania procesu ponownego udzielenia koncesji, podaje postępowanie dotyczące spółki

HOT Radio Przemysł Sp. z o.o., informując, że przerwa między wygaśnięciem starej i wydaniem nowej koncesji wynosiła 2 lata 10 miesięcy i nastąpiła z winy KRRiT. Przytoczenie tego przykładu, jako egzemplifikacji zaniedbań KRRiT w prowadzeniu postępowań w sprawie udzielania koncesji jest nierzetelne ze strony NIK. Wyjaśniając tę kwestię, w szczegółowych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Przewodnicząca KRRiT wykazała jednoznacznie, że powody opóźnienia leżały po stronie organu ds. łączności oraz samego nadawcy. (...)

- Wbrew zarzutowi NIK, KRRiT stwierdza, że nie było również podstaw prawnych do wpisywania w koncesjach udziału audycji wytworzonych przez producentów krajowych, a szczególne uzasadnienie tego twierdzenia zostało przedstawione w trakcie kontroli. W koncesjach nie jest wpisywany udział audycji wytworzonych przez producentów krajowych, ponieważ ustawodawca zniósł obowiązek przeznaczania części programu na audycje producentów krajowych, określony w art. 15 Ustawy o radiofonii i telewizji (wymóg ten zmieniono na obowiązek przeznaczania części programu na audycje wytworzone pierwotnie w języku polskim, zgodnie z ustawą z 31 marca 2000 roku). Jednocześnie ustawodawca nie dokonał zmiany art. 37 ust. 1 punkt 7 Ustawy o radiofonii i telewizji. W związku ze zmianą art. 15 Ustawy o radiofonii i telewizji brak jest podstaw prawnych do wpisywania w koncesji wymagań dotyczących udziału audycji wytworzonych przez producentów krajowych. Ponadto trzeba zauważyć, że zapis koncesyjny o tej treści byłby zapisem nieprawidłowym ze względu na brak definicji producenta krajowego, która znajdowała się w rozporządzeniu KRRiT z 22 września 1993 roku w sprawie minimalnego udziału audycji producentów krajowych w programach radiofonicznych i telewizyjnych. Rozporządzenie to utraciło moc w chwili nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji. Jest natomiast faktem, że w toku nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji ustawodawca zaniedbał zmianę art. 37 ust. 1 pkt 7 ustawy stosownie do wymogów zawartych w znowelizowanym art. 15 tejże ustawy.

Krajowa Rada ocenia również, że NIK dokonał zawężającej interpretacji wyroków sądów administracyjnych oraz przedwcześnie uznał, że określanie w uchwałach KRRiT warunków programowych działalności nadawców koncesjonowanych jest bezprawne i nielegalne. Zapisy koncesyjne w zakresie kształtowania programu są istotną częścią realizowanych przez KRRiT kierunków programowych oferty dostępnej odbiorcom, przyjętych w 2001 roku w związku z przystąpieniem do procesu ponownego udzielania koncesji. Założenia strategii KRRiT oraz przyjęte rozwiązania realizowane w stosunku do poszczególnych typów nadawców, wyodrębnionych na

podstawie charakteru nadawanego programu, sposobu pozyskiwania przychodów z reklam i audycji sponsorowanych oraz jego zasięgu technicznego zostały przedstawione NIK w wyjaśnieniach przekazanych w trakcie kontroli.

Sytuacja formalno-prawna, która zaistniała w związku z uchylaniem przez sądy administracyjnych rozstrzygnięć KRRiT, polegających na określeniu minimalnych obowiązków w zakresie kształtowania programu przez przedsiębiorcę (nadawcę), wykorzystującego „dobro rzadkie”, jakim jest zasób częstotliwości radiowych, jest bardzo skomplikowana.

Sytuacja ta poważnie zagraża interesom odbiorców i interesowi publicznemu, wyrażonemu w art. 6 ust 1 i art. 1 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji i nie służy urzeczywistnianiu prawa do informacji, pluralizmu oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Art. 213 Konstytucji RP podnosi wymienione wyżej wartości do rangi konstytucyjnych fundamentów ustroju radiofonii i telewizji w Rzeczypospolitej, w równowadze z podstawowymi zasadami ustroju państwa, takimi jak w szczególności zasadą solidarności społecznej, dialogu społecznego (art. 20) oraz wolności prasy (art. 14), które to zasady w zakresie środków społecznego przekazu winny służyć urzeczywistnianiu prawa do informacji obywateli (art. 54), a nie służyć wyłącznie celom komercyjnym.

Integralność psychofizyczna człowieka, wynikająca z przyrodzonej godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), wymaga dostępu do informacji i przekazu medialnego, wpływającego na rozwój człowieka, ale i społeczności, której jest on członkiem.

Rozwój tej integralności związany jest z ciągłą wymianą myśli i dorobku dla celów wzrostu kultury danego społeczeństwa. W tym względzie godność ludzka jest źródłem wolności konstytucyjnych, a więc wolność gospodarcza jest wtórna wobec godności ludzkiej i jej realizacja winna służyć zachowaniu i wzrostowi tej godności, do ochrony czego została powołana władza publiczna.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ konstytucyjny właściwy w sprawach radiofonii i telewizji, zgodnie z art. 213 w związku z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, jest powołana między innymi do koncesjonowania działalności w zakresie radiofonii i telewizji.

Istotne znaczenie dla urzeczywistniania prawa obywateli do informacji ma umiejscowienie uchwały KRRiT w konstytucyjnym ustroju mediów. Uchwała KRRiT, nie będąc aktem prawa powszechnie obowiązującego, stanowi akt prawny w sprawach indywidualnych, co wynika z przepisów Konstytucji RP i na mocy tego aktu prawnego kształtowane są prawa i obowiązki jego adresata.

Należy w tym przypadku stwierdzić, że Konstytucja RP przyznała uchwale KRRiT swoistą moc obowiązującą, zaś koncesje przyznawane przez Przewodniczącego KRRiT, na mocy art. 33 Ustawy o radiofonii i telewizji, mogą być wydawane wyłącznie na podstawie uchwał KRRiT.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na stanowisku, że wykonanie zaleceń NIK może doprowadzić do całkowitego braku możliwości egzekwowania deklaracji złożonych przez wnioskodawcę w trakcie procesu koncesyjnego, które stanowią podstawę rozstrzygnięcia na rzecz podmiotu, dającego najlepszą rękojmię należytego wykonywania w czasie realizacji koncesji zadań radiofonii i telewizji, określonych w art. 1. ust 1.

Poprzez całkowity brak możliwości określania warunków programowych koncesji stosowanie w ocenie wniosków kryteriów sformułowanych w art. 36 ust. 1 tej ustawy, w celu wyłonienia spośród stron postępowania przyszłego koncesjonariusza, proces koncesyjny stałby się jedynie formalnym działaniem administracyjnym, a jego efektem byłaby wyłącznie rezerwacja częstotliwości, za pomocą której nadawca mógłby realizować jedynie cele komercyjne, podporządkowane prawom rynkowemu. Krajowa Rada ocenia, że przyjęcie takiego rozumienia roli organu konstytucyjnego, właściwego w sprawach radiofonii i telewizji, stawiałoby pod znakiem zapytania utrwaloną konstrukcję ładu medialnego i mogłoby sprowadzić KRRiT do roli obserwatora rynku mediów, a nie jego regulatora i strażnika tego ładu, tak jak stanowią o swoich organach do spraw mediów prawodawstwa innych krajów europejskich.

Krajowa Rada wielokrotnie informowała w corocznych sprawozdaniach składanych Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP o konieczności pilnego stworzenia nowego prawa medialnego, bowiem obecny kształt Ustawy o radiofonii i telewizji, wielokrotnie nowelizowanej w celu wprowadzenia doraźnych zmian, nie odpowiada standardom nowoczesnego prawodawstwa oraz wyzwaniom wynikającym z rozwoju programowego i technologicznego w dziedzinie nowych mediów.

Ochrona tzw. kontentu (treści), postulowana przez instytucje Unii Europejskiej, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów normujących działalność środków społecznego przekazu jest niemożliwa do realizacji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przypomina, że mimo deklaracji ze strony kolejnych rządów, prace legislacyjne nad stworzeniem nowego prawa medialnego dotychczas nie zostały podjęte. Nie sposób w tym miejscu również pominąć faktu, że stanowiska i opinie środowisk naukowych, instytucji odpowiedzialnych za tę sferę życia publicznego, ekspertów, a także przedstawicieli mediów elektronicznych wyrażone podczas konferencji „Rynek audiowizualny w Polsce – ocena i perspektywy”, zorganizowanej w październiku 2003 roku przez Ministerstwo Kultury, przy współ-

pracy z Uniwersytetem Warszawskim, w której Krajowa Rada brała czynny udział, zostały całkowicie zlekceważone.

Ustawa o radiofonii i telewizji precyzuje w art. 6 ust. 1, iż Krajowa Rada Radiofonii zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Wykonanie tego zadania przez organ regulacyjny wymaga zastosowania środków adekwatnych do sytuacji na rynku mediów, w oparciu o przyznane KRRiT kompetencje rangi konstytucyjnej oraz ustawowej. W szczególności, określanie szczegółowej zawartości programowej ma na celu zapewnienie różnorodności programu radiowego czy telewizyjnego na określonym terenie.

KRRiT wskazywała wielokrotnie na konieczność dodatkowych zapisów w Ustawie o radiofonii i telewizji precyzujących *explicite* zawartość programową. Brak inicjatywy ustawodawczej organu regulacyjnego uniemożliwiał włączenie tych propozycji do parlamentarnego procesu legislacyjnego. Niemniej jednak Krajowa Rada wychodziła z założenia, że stan prawny *de lege lata* daje możliwość skonkretyzowania zapisów programowych w oparciu o analizę sytuacji na rynku medialnym i konieczność zapewnienia dywersyfikacji zawartości programowej rozpowszechnianych audycji i programów. Brak zdecydowanego działania KRRiT na tym poziomie oznaczałby w praktyce deregulację określonych fragmentów rynku, co mogłoby zagrozić otwartemu i pluralistycznemu charakterowi radiofonii i telewizji, a w konsekwencji doprowadzić do ograniczenia pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, co stałoby w sprzeczności z postanowieniem art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 13 Ustawy o radiofonii i telewizji nadawcy programów radiowych i telewizyjnych kształtują emitowane programy samodzielnie i odpowiadają za ich treść. Ten przepis ustawy daje nadawcom – w granicach wyznaczonych prawem – swobodę w kształtowaniu programu.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji poprzez koncesjonowanie programów otrzymała od ustawodawcy ważne narzędzia wpływu na kształt rynku medialnego, a także w pewnej mierze – z zachowaniem samodzielności nadawców – na charakter i zawartość tych programów, zgodnie z konstytucyjnie opisanym interesem odbiorców. Poprzez te uprawnienia KRRiT określa liczbę i rozmieszczenie działających na terenie kraju prywatnych stacji radiowych i telewizyjnych, a także stwarza ramy do określania charakteru i zawartości nadawanych programów. Celem tych działań jest stworzenie możliwie szerokiej i wartościowej oferty programowej oraz zapewnienie odbiorcom wielorakiego wyboru.

KRRiT stoi na stanowisku, że wpisywanie w koncesjach obowiązków programowych nie ogranicza samodzielności nadawców w zakresie tworzenia programu. Samodzielność nadawcy realizowana jest w ramach wy-

znaczonych przepisami prawa, to jest zgodnie m.in. z art. 1 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 i 2 Ustawy o radiofonii i telewizji. Zapisy koncesji dotyczące programu mają na celu realizację zadań radiofonii określonych w art. 1 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji w konkretnych warunkach działania nadawców rozpowszechniających programy o zasięgu lokalnym.

KRRiT zwraca uwagę, że zapisy programowe w koncesjach określają tylko ogólnie zakres zagadnień, które powinny znaleźć miejsce w programie. Nadawca ma natomiast całkowitą swobodę w wyborze sposobu realizacji tych zagadnień: doboru szczegółowych tematów, rodzajów i form audycji, poprzez które będzie je realizował, czasu trwania tych emisji i ich miejsca w programie itp. W tym zakresie KRRiT nie dokonywała i nie dokonuje żadnych regulacji. Nie można więc formułować zarzutu, że KRRiT poprzez zapisy programowe ogranicza samodzielność nadawcy, ani też – tym bardziej – że nakłada na nadawców obowiązek emitowania określonych audycji, co wolno czynić tylko na podstawie ustawy.

Sformułowanie użyte przez NIK, że w ten sposób KRRiT stosuje cenzurę prewencyjną świadczy zarówno o niezrozumieniu pojęcia cenzury prewencyjnej, zakazanej w Konstytucji RP, jak i istoty samodzielności nadawców w kontekście interesu odbiorców.

Kształtując rynek w toku nowego procesu koncesyjnego w latach 2001–2003 KRRiT szczególną uwagę poświęciła nadawcom emitującym programy o zasięgu lokalnym. Programy te stanowią największy liczbowo segment rynku nadawców radiowych, dopełniają ofertę nadawców ogólnokrajowych i ponadregionalnych i są podstawowym czynnikiem różnorodności programowej w terenie. KRRiT w odniesieniu do nadawców lokalnych odstąpiła od stosowanej wcześniej zasady określania w koncesjach elementów struktury gatunkowej programu, czyli zapisywania obowiązkowego udziału w nadawanym programie poszczególnych rodzajów (gatunków) audycji, pozostawiając w tym zakresie swobodę nadawcom. KRRiT ustaliła natomiast kilka podstawowych formatów programów o zasięgu lokalnym. Formaty te zbudowano według zasad jednolitych dla wszystkich nadawców lokalnych. Pierwszy format to programy o charakterze uniwersalnym, tj. programy, które określono w koncesji jako „zawierające różne gatunki i formy radiowe oraz różnorodną problematykę”. W programach o tak określonym charakterze powinny być nadawane wszystkie lub niemal wszystkie podstawowe gatunki radiowe (rodzaje audycji). Powinny być także poruszane różne ważne z punktu widzenia słuchacza sfery zagadnień. Ważnym czynnikiem jest też ogólny udział słowa w programie, niezależnie bowiem od wagi muzyki w programie radiowym, różnorodne treści i zagadnienia przekazuje się właśnie poprzez słowo.

Drugi rodzaj formatów tworzą rozmaite programy o charakterze wyspecjalizowanym, koncentrujące się na wybranych tylko zagadnieniach (jak np. programy poświęcone zdrowiu, motoryzacji itp.) lub zawierające tylko wybrane gatunki radiowe (jak np. programy wyspecjalizowane – muzyczne lub informacyjno-publicystyczne). W odniesieniu do programów radiowych o zasięgu lokalnym KRRiT przyjęła ponadto dwa podstawowe założenia. Pierwszym z nich jest zapewnienie związku nadawanych programów o zasięgu lokalnym z lokalnymi społecznościami będącymi odbiorcami tych programów. Drugim – ochrona słowa w programach. Związek programów o zasięgu lokalnym z lokalnymi społecznościami KRRiT stara się zapewnić poprzez zobowiązanie nadawców do umieszczania w programie tematów lokalnych, tj. treści (informacji, publicystyki itd.), dotyczących spraw i problemów lokalnej społeczności, do której program jest adresowany.

Zgodnie z tą zasadą, wymóg obecności tematyki lokalnej w programie dotyczy wszystkich nadawców emitujących programy o zasięgu lokalnym, to jest nie tylko nadawców emitujących programy o charakterze uniwersalnym, dla których jest to podstawowe zobowiązanie programowe, ale i nadawców emitujących programy tzw. wyspecjalizowane.

Zapisany w koncesji wymóg, aby w programach radiowych o zasięgu lokalnym znajdowała miejsce tematyka lokalna, służy realizacji przez nadawcę ustawowych zadań radiofonii w odniesieniu do konkretnego miejsca i środowiska społecznego, dla którego program jest przeznaczony. Tym samym należy uznać, że KRRiT, wprowadzając do koncesji omawiany zapis, działa zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 37 ust. 2 ustawy, a więc że koncesja może określać inne warunki prowadzenia działalności, niezbędne do realizacji przepisów ustawy.

Krajowa Rada zróżnicowała, zależnie od charakteru programu, ilościowe zobowiązania nadawców w zakresie udziału tematyki lokalnej w programie. KRRiT wspólnie z nadawcami ustaliła tzw. katalog rodzajów audycji i tematów realizujących tematykę lokalną w programie. Katalog ten jest wpisywany do koncesji. Zawiera on takie m.in. audycje jak użyteczne informatory lokalne, audycje poświęcone aktualnym wydarzeniom i problemom, dotyczącym lokalnej społeczności, a także kulturze i historii danego regionu. Nadawcy nie mają obowiązku emitowania wszystkich wymienionych w katalogu pozycji programu – wybierają z niego te pozycje, które uważają za potrzebne w swoim programie.

Drugim przyjętym przez KRRiT założeniem była ochrona słowa w nadawanych programach radiowych o zasięgu lokalnym. KRRiT chce w ten sposób przeciwdziałać nasilającej się wśród nadawców tendencji do emisji w programach radiowych samej tylko muzyki. Do podjęcia stosownych

działań w tym zakresie KRRiT została dodatkowo zobowiązana przez senacką Komisję Kultury i Środków Przekazu, która „po przeanalizowaniu sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji postanowiła przekazać następujące wnioski:

- zwrócenie szczególnej uwagi na przestrzeganie zasady tolerancji światopoglądowej w mediach publicznych,
- rygorystyczne przestrzeganie zapisanych w koncesjach proporcji słowa i muzyki w lokalnych rozgłośniach radiowych zgrupowanych w kompaniach radiowych jak AGORA, PLUS itp.,
- zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy o radiofonii i telewizji, Krajowa Rada powinna intensywnie troszczyć się o projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz współuczestniczyć w tworzeniu pluralistycznej polityki rynku medialnego”.

Również podczas dyskusji sejmowej 11 marca 2005 roku poseł Iwona Katarasińska-Śledzińska, występująca w imieniu Platformy Obywatelskiej, a więc sygnatariusza i pomysłodawcy uchwały w sprawie przeprowadzenia kontroli, zobowiązała Krajową Radę do rygoryzmu kontroli przestrzegania koncesyjnych warunków, obligujących nadawców do zachowania lokalności i określonego poziomu udziału słowa w programach. W świetle zaleceń pokontrolnych NIK zobowiązanie to jest niemożliwe do realizacji. Przy przyjęciu, że Krajowa Rada nie ma uprawnień do nakładania obowiązków programowych w koncesjach istotny element ładu medialnego pozostaje poza sferą oddziaływania regulatora. Jest to całkowicie sprzeczne z ustawodawstwem innych krajów europejskich, w których ochrona lokalności stanowi jedną z najważniejszych kwestii i przybiera postać szczegółowych obowiązków nadawców zapisanych w koncesjach. Przyjęcie przez nadawcę koncesji jest społecznym zobowiązaniem do realizowania programu zgodnie z założeniami przedstawionymi we wniosku przy wykorzystaniu dobra narodowego, jakim są częstotliwości.

W świetle zaleceń NIK podstawy procesu koncesyjnego i jego rozstrzygnięcie na rzecz najlepszego projektu programu pozostają bez związku z wykorzystywaniem koncesji przez wiele lat. Krajowa Rada może ocenić tylko deklaracje przyszłego nadawcy, nie mając żadnego wpływu na to, czy zostaną one spełnione. Konsekwencje takiego stanu rzeczy ponoszą odbiorcy. Są oni skazani na taki program, jaki zdaniem nadawcy przynosi największe zyski reklamowe.

Może to także budzić zrozumiały sprzeciw innych wnioskodawców, którzy dostali odmowę udzielenia koncesji, ponieważ deklarowali niższy poziom programów. Krajowa Rada nie może mieć żadnej pewności, że mimo

deklaracji, złożonych przed uzyskaniem koncesji, nadawca będzie je realizował w swojej przyszłej działalności programowej.

KRRiT nie określa w koncesjach wymaganego udziału słowa w programie. Udział słowa w programach radiowych mają natomiast zapewnić zapisy dotyczące obligatoryjnego udziału w programie określonej tematyki, tj. dotyczące udziału tematyki lokalnej w programie oraz zapisy określające, w programach o charakterze wyspecjalizowanym, obowiązkowy udział audycji słownych i słowno-muzycznych, dotyczących wyspecjalizowanego charakteru programu.

W programach o charakterze uniwersalnym, tj. w programach zawierających różne gatunki i formy radiowe oraz różnorodną problematykę, nadawcy mają obowiązek nadawać audycje poświęcone tematyce lokalnej w wymiarze 10% lub 12% (zależnie od wielkości miasta) tygodniowego czasu emisji programu w porze dziennej (godz. 6.00–22.00). Mają także obowiązek nadawania własnych audycji informacyjnych i publicystycznych, poświęconych tematom lokalnym, w wymiarze połowy ogólnego obligatoryjnego czasu przeznaczonego na tę tematykę w programie.

Nadawca programu wyspecjalizowanego – muzycznego, tj. programu, jak to określono w koncesjach, prezentującego na antenie muzykę i wiedzę o muzyce, obowiązany jest do emisji w programie muzyki zgodnej z zapisanym w koncesji formatem muzycznym w wymiarze nie mniejszym niż 75% całości nadawanej muzyki w programie. Koncesja obliguje go także do nadawania audycji słownych i słowno-muzycznych, dotyczących muzyki, audycji informacyjnych, publicystycznych, edukacyjno-popularyzatorskich, poświęconych krytyce muzycznej, historii muzyki, kierunków i prądów muzycznych itp.

Minimalny udział słowa, dotyczącego muzyki w tych audycjach został określony w koncesji jako nie mniej niż 5% lub 6% (zależnie od wielkości miasta, w którym program jest nadawany) tygodniowego czasu emisji programu w porze dziennej.

Nadawcy emitujący, zgodnie z zapisanym formatem muzycznym, utwory najnowsze obowiązani są ponadto do nadawania w programie, w wymiarze nie mniejszym niż 2% tygodniowego czasu emisji, tzw. polskich debiutów muzycznych, to jest utworów słowno-muzycznych wykonywanych w języku polskim lub utworów muzycznych związanych z kulturą polską (w rozumieniu Ustawy o radiofonii i telewizji), których pierwsze nadanie nastąpiło w okresie ostatnich 6 miesięcy lub których wykonawcy debiutowali w okresie ostatnich 6 miesięcy. Krajowa Rada wprowadzając omawiany zapis do koncesji miała na względzie takie wartości jak ochronę kultury narodowej, której częścią jest polska muzyka rozrywkowa, ochronę języka polskiego w twórczości muzycznej, promowanie polskich twórców

i wykonawców mało znanych na rynku muzycznym, wspieranie rozwoju rynku fonograficznego w Polsce.

Analogiczne wymagania dotyczące udziału słownych audycji, związanych ze specjalizacją tematyczną lub gatunkową programu KRRiT formułuje w koncesjach innych programów o charakterze wyspecjalizowanym.

Oddzielną grupę formatów stanowią wyspecjalizowane programy tzw. akademickie, emitowane przez nadawców, związanych organizacyjnie i środowiskowo z uczelniami wyższymi, oraz wyspecjalizowane programy społeczno-religijne, emitowane przez nadawców kościelnych – diecezjalnych lub zakonnych.

Stacje tzw. akademickie mają obowiązek rozpowszechniać programy koncentrujące się na problemach i działalności środowiska akademickiego. W ramach tych programów muszą one emitować audycje słowne realizujące wyspecjalizowany charakter programu w wymiarze nie mniejszym niż 10% tygodniowego czasu nadawania programu w porze dziennej (tj. w godz. 8.00–24.00) oraz audycje słowne i słowno-muzyczne prezentujące twórczość artystyczną danego środowiska akademickiego, jak też innych środowisk akademickich w Polsce (kabarety studenckie, przeglądy piosenek studenckich itd.), w wymiarze nie mniej niż 5% tygodniowego czasu nadawania programu w porze dziennej. Nie mają one obowiązku emisji audycji o tematyce lokalnej.

Stacje nadające programy o charakterze społeczno-religijnym realizują specjalizację programu poprzez emisję różnych rodzajów audycji i form radiowych, dotyczących tej problematyki, w wymiarze nie mniejszym niż 12% tygodniowego czasu nadawania programu. Podobnie jak tzw. stacje akademickie nie mają one obowiązku realizowania tematyki lokalnej w programie.

Krajowa Rada wprowadziła także do wszystkich nowo wydanych koncesji zapis zabezpieczający przed nadawaniem na antenie programu innego nadawcy, a także przed rozpowszechnianiem w różnych stacjach danego koncesjonariusza (przez koncesjonariuszy posiadających więcej niż jedną koncesję) tego samego programu. Zapis ten stanowi, że audycje i inne przekazy nie pochodzące od koncesjonariusza, rozpowszechnione lub rozpowszechniane równocześnie w programie innego nadawcy, nie mogą stanowić więcej niż 33% dobowego czasu nadawania programu w porze dziennej. Jedynie w stacjach diecezjalnych i parafialnych udział ten został określony jako 50% dobowego czasu emisji programu.

W odniesieniu do radiowych programów o zasięgu ponadregionalnym i ogólnokrajowym KRRiT przyjęła indywidualne zapisy koncesji, oparte na określeniu elementów struktury gatunkowej, realizującej założony charakter programu. Zapisy te uwzględniają zarazem szczegółowe propozycje nadawcy, dotyczące procentowego udziału w programie poszczególnych, wymaganych rodzajów audycji. (...)

W kwestii regulacji stosunków właścicielskich w spółkach koncesjonariuszy, w tym obowiązku informowania KRRiT o zmianach właścicielskich i obowiązku zachowania określonego poziomu udziałów lub akcji przez pierwotnych udziałowców, Krajowa Rada stwierdza, że zastosowanie zalecenia pokontrolnego NIK polegające na całkowitym odejściu od ustalania tych zapisów w koncesjach może spowodować, że organ konstytucyjny zostałby radykalnie ograniczony w możliwości realizacji zadań ustawowych, dotyczących przeciwdziałania osiągnięciu przez nadawców pozycji dominującej w środkach społecznego przekazu, ochrony pluralizmu w mediach elektronicznych. Odejście od tych zapisów może spowodować również, że koncesja stałaby się przedmiotem obrotu rynkowego, co jest sprzeczne z ustawową zasadą jej niezbywalności. (...)

Odnosnie obowiązku informowania o nabyciu przez koncesjonariusza praw do środków przekazu Krajowa Rada stwierdza, że zastosowanie tego zalecenia NIK, podobnie jak w przypadku zapisów własnościowych, doprowadzi do utraty przez organ konstytucyjny instrumentów do stosowania przepisów Ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie przeciwdziałania osiągnięciu przez nadawców pozycji dominującej w środkach społecznego przekazu, ochrony pluralizmu w mediach elektronicznych.

Ustawa o radiofonii i telewizji w art. 6 ust. 1 nakłada na KRRiT obowiązek zapewniania otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji oraz stania na straży samodzielności nadawców i interesów odbiorców. Wykonanie tego zadania przez organ regulacyjny wymaga zastosowania środków adekwatnych do sytuacji na rynku mediów, w oparciu o przyznane KRRiT kompetencje rangi konstytucyjnej oraz ustawowej.

W tej sytuacji nałożenie na koncesjonariusza obowiązku informacyjnego o stanie i zakresie koncentracji w zakresie środków masowego przekazu jest warunkiem minimum urzeczywistnienia kompetencji KRRiT w zakresie realizacji art. 38 ust. 1 pkt 3 i związanej z tym potrzeby realnego monitoringu sytuacji nadawcy, a także przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom uzyskiwania przez nadawców pozycji dominującej w zakresie różnych środków społecznego przekazu.

Odnosząc się do obowiązku podwyższania do ustalonego poziomu kapitału zakładowego spółki, Krajowa Rada nie podziela stanowiska NIK w sprawie całkowitego braku podstaw prawnych do ustalania takiego obowiązku. Rezygnacja ze stosowania tego zapisu może spowodować, że Krajowa Rada nie będzie mogła uznać gwarancji, przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt 2 Ustawy o radiofonii i telewizji, w zakresie możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu, opartych na założeniu, że źródłem pokrycia tych wydatków po uzyska-

niu koncesji będzie deklarowany w procesie koncesyjnym finansowy wkład współników, z przeznaczeniem na kapitał własny firmy ubiegającej się o koncesję. W ocenie KRRiT oznacza to istotne obciążenie finansowe dla przedsiębiorców ubiegających się o koncesję, polegające na konieczności dokapitalizowania spółki wnioskującej o koncesję przed złożeniem wniosku o jej udzielenie, w sytuacji gdy nie mają oni gwarancji nabycia uprawnień do rozpowszechniania programu.

Rozwiązanie to, zdaniem Krajowej Rady, jest niekorzystne przede wszystkim z punktu widzenia uczestników rynku mediów. Dla KRRiT oznacza natomiast znaczne uproszczenie kryteriów opiniowania wniosków o udzielenie koncesji w zakresie ekonomiczno-finansowym poprzez automatyczne odrzucenie tych projektów, których realizacja została zaplanowana, lecz nie jest zabezpieczona z istniejącego kapitału spółki wnioskodawcy.

NIK powinien dokonać pogłębionej analizy stanu faktycznego, w jakim miało miejsce wprowadzenie przez KRRiT do ponownie wydawanych koncesji rygorystycznych zapisów w zakresie przekształceń własnościowych. Fakt ten, jak również powody, dla których KRRiT wprowadziła te zapisy, były doskonale znane organom, przed którymi KRRiT corocznie składa Sprawozdanie z działalności wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji, składanej w 2002 roku, szczegółowo przedstawiła to zagadnienie.

Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji jest integralną częścią Sprawozdania KRRiT z rocznej działalności i jest dokumentem przedkładanym z intencją zainicjowania dyskusji, w tym głosów krytycznych dla opinii czy propozycji rozwiązań w niej zawartych. Takich opinii czy krytyki nie było. Wręcz przeciwnie, KRRiT była zobowiązana do podejmowania działań chroniących rynek także przed koncentracją kapitałową.

Przy dotychczasowym braku zainteresowania ze strony rządu dla potrzeby sformułowania polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, zgodnie z delegacją art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, KRRiT, informując o zamierzonych działaniach, również w ten sposób poddała pod rozagę proponowane rozwiązania w zakresie obowiązków koncesjonariuszy, dotyczących kształtowania struktury kapitałowej. Informacja ta pozostała bez jakiegokolwiek reakcji ze strony organów państwowych. Sprawozdanie KRRiT za 2001 rok wraz z informacją o podstawowych problemach radiofonii i telewizji zostało przyjęte wówczas bez uwag.

Za uzasadnioną należy zatem uznać tezę, że zamiary KRRiT w sferze kształtowania rynku medialnego poprzez wprowadzenie ograniczeń w zbywaniu i nabywaniu udziałów w spółkach wykonujących koncesje ra-

diowe i telewizyjne były publicznie znane oraz akceptowane i nie wywoływały protestu instytucji odpowiedzialnych za kształt życia publicznego w Polsce.

Powodem wprowadzenia tych zapisów było również zjawisko koncentracji kapitałowej i programowej na rynku audiowizualnym oraz negatywne konsekwencje tego zjawiska, identyfikowane przez KRRiT jako zagrożenie dla pluralizmu i różnorodności programowej oraz interesu odbiorcy poprzez istotne ograniczenie liczby dostępnych źródeł informacji i opinii w wyniku faktycznego zmniejszenia liczby nadawców.

Z analiz przeprowadzonych przez KRRiT wynika jednoznacznie, że proces koncentracji, polegający na skupianiu przez grupy mediowe większościowych udziałów w spółkach nadawców lokalnych lub przejmowaniu nad nimi pośredniej kontroli w wyniku umów programowych i reklamowych doprowadził *de facto* do zdecydowanego ograniczenia liczby samodzielnych podmiotów, działających na lokalnych rynkach radiowych z 110 w 2000 roku do 70 w 2004 roku, tj. o 36%.

Problemy i zjawiska, o których mowa powyżej, nie zostały dostrzeżone mimo wyraźnego głosu KRRiT skierowanego do wszystkich instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki państwa poprzez ustawodawstwo, planowanie strategiczne rozwoju, kontrolę działań organów oraz do instytucji publicznych i środowisk medialnych itp.

KRRiT stanęła przed dylematem, czy pozostawić pustym konstytucyjny przepis art. 213 oraz ustawowy obowiązek nałożony nań w art. 6 ust. 2 pkt 2, czy też podjąć administracyjne działania zmierzające do kształtowania ładu medialnego instrumentami regulacyjnymi, jakim są obowiązki koncesyjne nakładane na przedsiębiorcę, działającego w oparciu o dysponowanie reglamentowanym dobrem narodowym, jakim są częstotliwości radiowe i kanały telewizyjne.

Z dzisiejszej perspektywy należy uznać, że środki prawne, jakie obrała KRRiT na przełomie 2000/2001 roku w oparciu o dostępne jej interpretacje prawne przepisów Ustawy o radiofonii i telewizji, z punktu widzenia formalnej poprawności zostały zweryfikowane przez orzeczenia sądów administracyjnych.

NIK powinien uznać w wystąpieniu pokontrolnym za przemawiający na korzyść KRRiT fakt natychmiastowego wycofania się z przyjętych rozwiązań, które sąd administracyjny uznał za niezajdujące podstaw w przepisach prawa oraz konsekwentne zmierzanie do usunięcia tych zapisów z koncesji poprzez powrót do sprawdzonej i nigdy niekwestionowanej formuły posiadania co najmniej 51% udziałów i 51% głosów na Walnym Zgromadzeniu przez wspólników wymienionych w decyzji koncesyjnej gwarantującej zachowanie przez nich kontroli nad wykonywaniem koncesji.

Zadaniem NIK w wyniku prowadzonej kontroli jest bowiem nie tylko stwierdzenie braku podstaw prawnych do wprowadzenia zapisów (tego dokonały już wcześniej NSA i WSA). Zadaniem NIK jest również wskazanie skutków takiej sytuacji z punktu widzenia interesu publicznego i ładu prawnego.

NIK nakazuje KRRiT podjęcie działań w celu wyeliminowania z obowiązujących koncesji postanowień, nakładających na koncesjonariuszy ograniczenia i obowiązki w zakresie działalności programowej, przekształceń w strukturze kapitałowej, obowiązku podwyższania kapitału spółki, informowania o nabyciu praw do środków masowego przekazu oraz obowiązku podwyższania do określonego poziomu kapitału zakładowego spółki.

Krajowa Rada w obecnej sytuacji, stosując się do zaleceń NIK, utraciłaby możliwości realizacji zadań, jakie nakłada nań Konstytucja RP i Ustawa o radiofonii i telewizji. Zdaniem Krajowej Rady konieczna jest pogłębiona analiza aktualnego stanu prawnego w celu ustalenia luk prawnych i niedoskonałości ustawy dotyczącej mediów i przyjęcie przez ustawodawcę nowych, adekwatnych rozwiązań, które dadzą podstawy do funkcjonowania KRRiT jako organu odpowiedzialnego za kształt rynku audiowizualnego.

Zniesienie obowiązków koncesyjnych w zakresie proponowanym przez NIK w konsekwencji może doprowadzić do załamania ładu na rynku mediów.

Nie można zgodzić się z oceną NIK, wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym, iż niedopuszczalne jest między innymi zamieszczanie przez KRRiT w koncesji obowiązku informacyjnego o nabyciu przez koncesjonariusza praw do środków masowego przekazu.

W art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy ustalono przesłankę negatywną udzielenia koncesji w przypadku, jeśli rozpowszechnianie programów mogłoby spowodować uzyskanie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie. Nadto, w chwili obecnej, okoliczność ta stanowi zarówno przesłankę odmowy udzielenia koncesji, jak i jej cofnięcia (art. 38 ust. 2 pkt 3). Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy, ustawodawca upoważnił organ, jakim jest przewodniczący KRRiT, do określania w koncesji „innych warunków” niż wymienione w art. 37 ust. 1 ustawy, niezbędnych do wykonania przepisów ustawy. Tymi innymi warunkami są właśnie obowiązki informacyjne nakładane na koncesjonariusza w zakresie niezbędnym do umożliwienia wykonania przez KRRiT jej kompetencji kontrolnej co do uzyskania przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na etapie badania wniosku o udzielenie koncesji, jak i w całym okresie jej wykonywania.

Gdyby uwzględnić zalecenie NIK, w rezultacie doszłoby do całkowitego uniemożliwienia wykonywania przez KRRiT zapisów ustawowych

chroniących rynek przed uzyskaniem przez nadawców pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu, a taka sytuacja byłaby początkiem naruszenia ładu medialnego i wartości konstytucyjnych w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Środki masowego przekazu stanowią prasę w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo prasowe:

„prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłoszenie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską”.

Oznacza to, iż ustawodawca uznał za wartość niedopuszczanie do uzyskania pozycji dominującej w dziedzinie środków przekazu, a więc także łączenie w dziedzinie radia i telewizji, prasy pisanej, a także innych technik rozpowszechniania treści do odbiorcy masowego.

Należy dostrzec, iż wprowadzenie przez KRRiT dodatkowych warunków koncesji w postaci obowiązku informacyjnego jest ustaleniem w sposób pewny sytuacji nadawcy i gwarancji zabezpieczenia interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Zapisy te są znane nadawcom i stanowią wyraz wyważania interesu prywatnego i nakazów ustawowych. Tak jak już to podkreślano, nałożenie na koncesjonariusza obowiązku informacyjnego o stanie i zakresie koncentracji w dziedzinie środków masowego przekazu jest warunkiem minimum urzeczywistnienia kompetencji KRRiT z art. 38 ust. 2 pkt 3 i związanej z tym potrzeby realnego monitoringu sytuacji nadawcy, a także przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom uzyskiwania przez nadawców pozycji dominującej w zakresie różnych środków masowego przekazu.

Uzasadnione to jest głównie ustawowym ustrojem radiofonii i telewizji, który w art. 6 ust. 1, wyraźnie akcentuje jako wartość różnorodność (pluralizm) przekazu medialnego oraz samodzielność nadawcy.

Uzyskanie przez nadawcę pozycji dominującej może w poważnym stopniu wpływać na ujednolicenie treści rozpowszechnianych w programie oraz na podważenie samodzielności w zakresie redakcji tych treści, co nie leży w interesie odbiorców oraz może negatywnie wpływać na możliwość zapewniania otwartego charakteru radiofonii i telewizji. Stąd potrzeba zapewnienia jawności i transparentności w zakresie własności środków masowego przekazu oraz dostępu organu regulacyjnego do podstawowych informacji w celu urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnej: prawa oby-

wateli do rzetelnej informacji, niezakłóconej dominacją nadawcy (wydawcy) w zakresie środków masowego przekazu.

NIK ocenia, że jedyną przyczyną dużej liczby zaskarżanych spraw do sądów administracyjnych jest wadliwość procesu koncesyjnego, co powoduje niski poziom zaufania stron postępowania koncesyjnego do organu. Teza ta jest nieuzasadniona i nie znajduje poparcia w stanie faktycznym. KRRiT dokonała w latach poddanych kontroli NIK 1172 rozstrzygnięć. Jeśli porównać liczbę spraw wniesionych do sądu administracyjnego z inicjatywy stron kwestionujących decyzje koncesyjne, można stwierdzić, że przypadki te stanowią około 4%. Oznacza to, że 96% decyzji KRRiT zostało zaakceptowanych.

Wśród 51 skarg złożonych do sądu można wyróżnić 9 wniesionych przez podmioty występujące samodzielnie, które nie reprezentowały interesów grup mediowych. Znamienne jest, że skargi te, z wyjątkiem jednej, zostały oddalone lub odrzucone przez sąd. Sąd uznał więc, że decyzje w tych sprawach zostały wydane prawidłowo.

Pozostałe skargi w liczbie 42 to reakcja na politykę koncesyjną, realizowaną przez KRRiT w latach 2001–2003, ze strony 6 aktywnych uczestników rynku medialnego takich jak: POLSAT S.A., Ojcowie Franciszkanie (TV PULS), Radio Muzyka Fakty Sp. z o.o., Radio ESKA S.A., spółki powiązane właścicielsko z AGORA S.A., AdPoint Sp. z o.o.

Grupom radiowym, w odróżnieniu od licznych nadawców lokalnych, zależało na stwierdzeniu przez sąd administracyjny braku podstaw do regulacji działalności programowej nadawców w koncesjach, bowiem dążyli oni i dążą do radykalnego obniżenia kosztów działalności przy maksymalizacji zysków poprzez m.in. ograniczenie nakładów na produkcję audycji słownych. Nadawcom tym zależy również na braku jakichkolwiek unormowań w zakresie sprzedaży udziałów w spółkach wykonujących koncesję ze względu na to, że przy ograniczonym zasobie wolnych częstotliwości mogą się rozwijać jedynie poprzez przejęcie kapitałowe koncesji już istniejących. Jak podkreślono wcześniej, faktycznym powodem skarg jest wzmożona konkurencja nadawców i kurczący się zasób wolnych częstotliwości. Nadawcy, składając skargi na decyzje w sprawach udzielenia lub rozszerzenia koncesji, liczą na to, że uda im się uzyskać na drodze postępowania administracyjnego uchylenie decyzji, co tym samym utrudni konkurencji działalność rynkową.

Podtrzymanie skargi lub jej wycofanie przez nadawców bywa również swoistego rodzaju argumentem w negocjacjach między firmami.

Na podstawie analizy okoliczności i przyczyn składania skarg na decyzje Przewodniczącego KRRiT można stwierdzić, że korzystanie z upraw-

nień wynikających z prawa administracyjnego oprócz przesłanek formalnych wynika z sytuacji rynkowej oraz ułomnych instrumentów, jakimi dysponuje KRRiT z mocy Ustawy o radiofonii i telewizji, realizując politykę audiowizualną w zakresie ładu medialnego. NIK całkowicie pominął te aspekty, prezentując w wystąpieniu pokontrolnym działalność koncesyjną KRRiT tylko w świetle administracyjnych procedur odwoławczych.

NIK nie przedstawił w Informacji o wynikach kontroli... dogłębnej analizy w kwestii niezapewnienia przez KRRiT pełnego wykorzystywania częstotliwości, przeznaczonych dla potrzeb radiofonii i telewizji.

Najwyższa Izba Kontroli pominęła informacje składane przez KRRiT w toku kontroli w sprawie przydatności tych częstotliwości dla potrzeb rozwoju rynku audiowizualnego, np. 2 spośród 14 niezagospodarowanych kanałów telewizyjnych w latach 2001–2003 może objąć swoim zasięgiem 100 osób co oznacza, że wykorzystanie takich kanałów na nadawanie programu telewizyjnego jest całkowicie pozbawione podstaw racjonalnych ze względu na koszty emisji.

NIK nie wziął także pod uwagę faktu, że częstotliwości, w stosunku do których Przewodniczący KRRiT dokonał rezerwacji w koncesjach uchylonych lub nieważnych w związku z wyrokami sądów administracyjnych, nie są „wolne” i nie mogą być przedmiotem nowych postępowań koncesyjnych, ponieważ KRRiT jest zobowiązana do ponownego ich rozstrzygnięcia wśród podmiotów, które były stroną uchylonej decyzji.

Przewodniczący KRRiT oraz pracownicy Biura KRRiT, w toku kontroli prowadzonej przez NIK, wielokrotnie wskazywali także przyczyny nieogłaszania pewnej liczby wolnych częstotliwości w latach 2001–2003.

Jedną z nich, co już podkreślano, była trudność jednoczesnego prowadzenia postępowań koncesyjnych w ramach tzw. ponownego udzielenia koncesji (w efekcie niewprowadzenia postulowanych przez KRRiT rozwiązań ustawowych upraszczających ten tryb) oraz nowych konkursów koncesyjnych. KRRiT, bezskutecznie domagając się uzyskania stałej, własnej siedziby, zwiększenia środków finansowych na modernizację systemów informatycznych oraz uzupełnienia stanu osobowego, nie mogła skutecznie zrealizować obu tych działań. Radykalny wzrost liczby wydawanych uchwał i decyzji KRRiT w sprawach koncesyjnych w latach 2001–2003 był przedstawiany kontrolerom NIK. KRRiT musiała zatem ustalić priorytety w zakresie działań koncesyjnych i uznała, że najważniejsze w tej sytuacji jest stworzenie podstaw prawnych ciągłości nadawania już istniejących stacji radiowych i telewizyjnych.

Warto także zwrócić uwagę na istotny fakt, że ogłaszanie wolnych częstotliwości w trakcie trwania procesu „rekoncesjonowania” uniemożliwiłoby wy-

stępowanie o rozszerzenie koncesji nadawcom, których koncesje wygasają i którzy oczekiwali na wydanie nowych. Wnikliwie przeprowadzona analiza tej sytuacji (zderzenia procedur administracyjnych z uwarunkowaniami rynkowymi) musi zmierzać do konkluzji, że rozwój rynku audiowizualnego nie może być prowadzony jednocześnie z jego odtworzeniem. Nie znaczy to jednak, że KRRiT całkowicie zaniechała swoich obowiązków w zakresie udostępniania częstotliwości nadawcom w drodze nowych postępowań koncesyjnych. Wobec tej sytuacji dane przedstawione przez NIK uznać należy za zadowalające, ponieważ „aż 71 (47,3%) częstotliwości zostało zagospodarowanych”, mimo iż Krajowa Rada prowadziła proces „rekoncesjonowania”, który dla odbiorców, nadawców oraz z punktu widzenia ustawowych obowiązków organu koncesyjnego bezwzględnie należało uznać jako priorytet.

KRRiT aktualnie dokonuje systematycznego przeglądu zasobu częstotliwości pozostających w jej dyspozycji pod kątem ich walorów technicznych oraz biorąc pod uwagę zainteresowanie ze strony potencjalnych nadawców. Niewykorzystane zasoby są kierowane do prezesa URTiP z propozycją wycofania z planu zagospodarowania częstotliwości.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, odnosząc się do wniosków, uwag i ocen oraz zaleceń sformułowanych przez NIK, oświadcza, że poczuwając się do obowiązku stania na straży ładu w radiofonii i telewizji, uznaje za celowe zachowanie w koncesjach zapisów własnościowych, obowiązków informacyjnych w zakresie zmian kapitałowych i nabywania praw majątkowych do środków masowego przekazu, a także szczególnych zapisów co do struktury programu, tak aby urzeczywistniał się interes publiczny w radiofonii i telewizji. Do czasu uchwalenia nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji, uwzględniającej dostrzeżone i wielokrotnie podkreślane niedostatki dotychczasowej regulacji w zakresie radiofonii i telewizji, zapisy te służą interesowi publicznemu i winny być stosowane.

Zalecenie NIK do zaprzestania przez KRRiT wprowadzania dodatkowych warunków do koncesji bez jednoczesnego przedstawienia zalecenia, w jaki sposób i jakimi instrumentami prawnymi wypełniać art. 213 Konstytucji RP, art. 1, 4, 6, 16, 36, 37 i 38 Ustawy o radiofonii i telewizji w warunkach braku nowelizacji przepisów ustawowych prowadzi w stronę chaosu prawnego na rynku mediów, któremu KRRiT nie może się biernie przyglądać jako konstytucyjny strażnik ładu w radiofonii i telewizji.

W tym miejscu trzeba przypomnieć treść uchwały Sejmu RP z 6 czerwca 2002 roku, wzywającej KRRiT do podjęcia skutecznych działań chroniących wolność słowa w mediach i pluralizm na rynku prywatnym.

Mimo to do dziś nie podjęte zostały inicjatywy ustawodawcze w zakresie kompleksowej regulacji prawnej w dziedzinie mediów audiowizual-

nych, adekwatne do ujawnionych problemów w stosowaniu dotychczasowych rozwiązań ustawowych.

Tak jak już podkreślano, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w obecnej sytuacji stosując się do zaleceń NIK, utraciłaby możliwości realizacji zadań, jakie nakłada nań Konstytucja RP i Ustawa radiofonii i telewizji. Konieczna jest taka analiza stanu prawnego, w wyniku której powstaną rozwiązania prawne dające podstawy do działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu odpowiedzialnego za kształt rynku audiowizualnego.

Zniesienie obowiązków koncesyjnych w zakresie proponowanym przez NIK w konsekwencji może doprowadzić do załamania ładu na rynku mediów. Brak kompetencji KRRiT w tym zakresie czyni „pustym” przepis art. 1 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji, mówiący o zadaniach nadawców w zakresie udostępniania odbiorcom informacji, dóbr kultury i sztuki, ułatwiania korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechniania edukacji obywatelskiej, popierania krajowej twórczości audiowizualnej. W powszechnej praktyce realizowany będzie przez nadawców jedynie wymóg dostarczania rozrywki, bowiem taki kierunek rozwoju programowego wynika z dążenia do osiągnięcia sukcesów rynkowych. Przyjęcie takiego rozwiązania naruszać będzie zasadę określoną w art. 6 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury. Przedstawiając powyższe stanowisko w imieniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wnoszę o dołączenie w całości do Informacji o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Z poważaniem
Danuta Waniek

4. List Przewodniczącej KRRiT Danuty Waniek do Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w sprawie Ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji

Warszawa, 30 grudnia 2005 roku

Szanowny Pan
Lech Kaczyński
Prezydent RP

Szanowny Panie Prezydencie,

Przed chwilą dotarły do mnie informacje, że Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji dotarła już do Kancelarii Prezydenta RP.

Uchwalenie tej ustawy kwestionowane jest zarówno z powodów prawnych, jak i politycznych przez wiele osób i środowisk. Najważniejszy zarzut, jaki się wobec niej pojawia, to niezgodność z Konstytucją RP. Zwracają na to uwagę wybitni konstytucjoniści, a zastrzeżenia do niej zgłaszała także KRRiT, wnosząc do Rzecznika Praw Obywatelskich o zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

W tej sytuacji zwracam się do Pana z gorącą prośbą o to, aby nie podpisywał Pan tej ustawy, nie upewniając się najpierw o jej zgodności z Konstytucją, która daje przecież Prezydentowi RP możliwość wniesienia zaпытania do Trybunału Konstytucyjnego. Pozwoliłoby to na wyjaśnienie niezwykle istotnych zarzutów, jakie pojawiły się wobec tej ustawy.

Szanowny Panie Prezydencie,

kierując do Pana ten apel, mam w pamięci niedawne słowa przysięgi składanej przez Pana przed Zgromadzeniem Narodowym, w której zob-

wiązał się Pan dochować wierności Konstytucji. W innych deklaracjach zapowiadał Pan, że jako Prezydent RP nie będzie kierował się interesami tylko jednej partii.

Zapewniam jednocześnie, że apelując do Pana, nie kieruję się troską o swój los. Jako osoba działająca od kilkunastu lat na rzecz spraw publicznych, nauczyłam się przyjmować ze spokojem wyroki polityczne dotyczące mnie bezpośrednio. W tej decyzji Prezydenta RP nie chodzi jedynie o przesądzenie indywidualnych losów dziewięciu członków KRRiT. Chodzi o coś więcej: o zachowanie konstytucyjnej gwarancji demokratycznego ładu medialnego!

Podpisując dziś tę ustawę, być może otworzy Pan drogę tym wszystkim, którzy dysponując większością w kolejnych parlamentach, będą dowolnie zmieniali prawo tak, aby przejąć media. W ten sposób zostanie pogrzebana na zawsze zasada niezależności mediów, zwłaszcza publicznych, od każdorazowej administracji rządowej.

Jeśli dziś trzeba zmienić „polityczną KRRiT” – bo wybraną przez Sejm, Senat i Prezydenta, to jutro ten los mogą podzielić wybierany również przez parlamentarną większość Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli czy Narodowego Banku Polskiego.

Kierując się troską o demokratyczny ład medialny Rzeczypospolitej, apeluję do Pana o skierowanie zapytań w sprawie Ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji do Trybunału Konstytucyjnego.

Z wyrazami szacunku
Danuta Waniek

5. List Przewodniczącej KRRiT do Rzecznika Praw Obywatelskich profesora dr. hab. Andrzeja Zolla z prośbą o skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

o orzeczenie, że przyjęta Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji – jest w całości niezgodna z art. 123 ust. 1 oraz 119 ust. 1 w związku z art. 2, 7, 112, 118 ust. 1 i 3, art. 123 ust. 2, a także w zw. z art. 213 i 214 ust. 1 i 215 Konstytucji RP - jako uchwalona z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego i godząca w dotychczasowy ustrój i właściwość władzy publicznej jaką jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która została ustanowiona w Konstytucji jako niezależny organ kontroli prawa

Warszawa, 27 grudnia 2005 roku

Pan

Profesor dr hab. Andrzej Zoll
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Profesorze,
W imieniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,

zwracam się z prośbą, aby skierował Pan, w myśl art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (w trybie art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. a Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym) o orzeczenie, że uchwalona przez Sejm RP i Senat RP Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji jest w całości niezgodna z art. 123 ust. 1 oraz 119 ust. 1 w związku z art. 2, 7, 112, 118 ust. 1 i 3, art. 123 ust. 2, a także w zw. z art. 213 i 214 ust. 1 i 215 Konstytucji RP – jako uchwalona z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego i godząca w dotychczasowy ustrój i właściwość władzy publicznej, jaką jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która została ustanowiona w Konstytucji jako niezależny organ kontroli prawa.

I

Sejm przyjął nowelizację³ Ustawy o radiofonii i telewizji, która poważnie uderza w ustrój Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz właściwości tego organu, jako władzy publicznej, ukształtowane konstytucyjnie w art. 213 oraz 214 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 7, 26 i 37 Ustawy o radiofonii i telewizji.

Krajowa Rada jest wyłącznym organem publicznym powołanym konstytucyjnie do stania na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 Konstytucji). Członkowie Krajowej Rady powoływani są przez Sejm, Senat i Prezydenta (214 ust. 1). Organizację i zasady powoływania członków Krajowej Rady powierzono ustawie zwykłej (art. 215). Istotne jest, iż Krajowa Rada została powołana przez Zgromadzenie Narodowe jako konstytucyjny organ władzy publicznej, niezależnej od innych władz, stanowiących swoistą gwarancję konstytucyjną ochrony prawa w dziedzinie radiofonii i telewizji. *Ratio legis* ustanowienia tego organu i jego właściwości w ustawie zasadniczej było wynikiem negatywnego doświadczenia Polaków związanego z cenzurą oraz monopartyjnie zorientowanego przekazu medialnego. Tym samym, celem stało się oddzielenie mediów, szczególnie publicznych, od wpływu bieżącego dysponenta politycznego na sferę wolności słowa i informacji (art. 54 Konstytucji), a także zapewnienie różnorodności i pluralizmu mediów (art. 213 w zw. z art. 20 i 22 Konstytucji).

II

Nowelizacja wspomnianej ustawy została przyjęta przez Sejm z naruszeniem trybu ustawodawczego, wyznaczonego w art. 123 ust. 1 oraz 119 Konstytucji, w sposób godzący w konstytucyjny ustrój oraz właściwości Krajowej Rady, a także gwarancji instytucjonalnych dla urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich.

Pracom ustawodawczym Marszałek Sejmu nadał wyjątkowo szybki kalendarz, a przebieg prac w komisjach sejmowych nastąpił z naruszeniem regulaminu Sejmu.

Projekt nowelizacji ustawy został złożony z inicjatywy poselskiej (klub PiS), a nie z wniosku Rady Ministrów, mimo przyjętej przez poprzedni rząd (premiera Belki) „Strategii Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020”, wskazującej na potrzebę gruntownej, całościowej nowelizacji dziedziny radiofonii i telewizji. Wnioskodawcy zdecydowali się przedłożyć projekt fragmentaryczny obejmujący zakres

³ Pełny tytuł: Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji.

zmian ograniczony wyłącznie do sfery ustroju i właściwości organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

III

Nowelizacja dokonuje istotnych zmian w zakresie konstytucyjnych właściwości Krajowej Rady:

1. Strategia wskazywała na celowość utworzenia jednego zintegrowanego organu regulacyjnego w dziedzinie komunikacji elektronicznej, mającego łączyć dotychczasowe kompetencje Krajowej Rady i Prezesa URTiP. Nowelizacja natomiast skutkuje utrwalaniem dotychczasowego układu dwuwładzy regulacyjnej, skorygowanego kompetencyjnie na zasadzie oddzielenia regulacji zawartości programowej (KRRiT) od rezerwacji częstotliwości, powierzonej nowo tworzonemu organowi, jakim ma być Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

2. Zgodnie z dotychczasową treścią art. 37 ust. 3a Ustawy o radiofonii i telewizji rezerwacja częstotliwości na cele rozpowszechniania programu była dokonywana przez Przewodniczącego KRRiT. Treść tego przepisu wyraźnie realizowała dyrektywę konstytucyjną wyrażoną w art. 54 ust. 2 w zw. z art. 213 Konstytucji. Rezerwacja częstotliwości jest istotnym (zespolonym) elementem koncesji radiowej lub telewizyjnej, przesądzającej o walorach częstotliwości, mocy i zasięgu nadawania. Rezerwacja częstotliwości istotnie wpływa tym samym na kształtowanie kręgu odbiorców i budowę struktury rynku mediów elektronicznych. Z tego powodu rezerwacja częstotliwości i udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu winny znajdować się w kompetencji jednego organu do spraw mediów elektronicznych, czy to Krajowej Rady – jak dotychczas – czy organu zintegrowanego – jak to planowano w Strategii.

3. Zmianą właściwości Krajowej Rady jest dodanie jej nowego zadania w art. 6 ust. 2 pkt 7a: „inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej”. Ta nowa właściwość Krajowej Rady nie może jednak przekreślać zakazu cenzury wyznaczonego w art. 54 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz celu ustanowienia Krajowej Rady, jakim jest stanie na straży wolności słowa i prawa do informacji (art. 213). Zmiana w tym zakresie nie może stać w sprzeczności z wyznaczonym w Konstytucji łańcem medialnym, którego fundamentami są: art. 1, 2, 5, 6, 14, 20, 22, 54 i 213 Konstytucji. Fundamenty te stanowią podstawę dla urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz przekazu audiowizualnego.

IV.

Nowelizacja ustawy wprowadziła poważne zmiany w dotychczasowym ustroju konstytucyjnym organu władzy publicznej, jakim jest Krajowa Rada.

Po pierwsze, nowelizacja powoduje wygaśnięcie z mocy ustawy mandatów dotychczasowych członków Krajowej Rady, w sytuacji gdy nie zostało odrzucone sprawozdanie z działalności tego organu oraz w sytuacji zasady stopniowej odnawialności w czasie członków Krajowej Rady, zagwarantowanej w art. 7 ust. 4 Ustawy o radiofonii i telewizji. Zasady stanowiącej poważny dorobek polskiej demokracji i wyraz konsensusu politycznego wypracowanego na podstawie art. 214 ust. 1 Konstytucji. Zmiana nowelizacyjna została dokonana pod hasłem programu nowego rządu „taniego państwa” oraz wpisującą się w to metodą ograniczenia liczby członków Krajowej Rady z dziewięciu do pięciu. Z ograniczenia liczby członków już automatycznie musiała wyniknąć konsekwencja w postaci wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków rady. Warto przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 i 24 ust. 1 noweli, świadomie wprowadzono czas swoistego „bezkrólewia”, w którym po wygaśnięciu mandatów dotychczasowych członków nie zostają jeszcze powołani nowi członkowie. Ma to istotny wpływ na ciągłość prac organu administracji publicznej, jakim jest Krajowa Rada. Stanowi to nadto zachwianie demokratycznego porządku władzy publicznej, która winna być właściwie obsadzona w celu wykonywania obowiązków, powierzonych jej Konstytucją i ustawami.

Po drugie, nowelizacja ustawy uchyla istotnie dotychczasową niezależność Krajowej Rady od innych naczelných organów władzy publicznej, a ściślej od Prezydenta RP. Zgodnie bowiem z nową treścią art. 7 ust. 2 Ustawy o radiofonii i telewizji Przewodniczącego KRRiT nie tylko powołuje, ale i odwołuje Prezydent RP. Przepis ten jest sprzeczny z art. 214 ust. 1 Konstytucji, który ogranicza kompetencje Prezydenta jedynie do powołania członka Krajowej Rady, nie konstruując kompetencji do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady. Właśnie art. 214 ust. 1 jest gwarancją konstytucyjnej niezależności Krajowej Rady od pozostałych naczelných organów władzy publicznej. Zarówno kompetencja Sejmu, Senatu jak i Prezydenta, ale i tych organów łącznie, ogranicza się wyłącznie do powołania składu Krajowej Rady, a nie wpływu na jej organizację wewnętrzną, np. przez powołanie lub odwołanie przewodniczącego. Właśnie wyrażona w art. 214 ust. 1 zasada równowagi władz (ustawodawczej i wykonawczej) w powoływaniu członków Krajowej Rady jednocześnie gwarantuje wewnętrzną niezależność tego organu, przejawiającą się między innymi w samodzielnym wyborze Przewodniczącego przez Krajową Radę. Przy czym dla odwołania Przewodniczącego z funkcji niezbędne było uzyskanie 2/3 głosów wszystkich członków rady. Odwołanie z funkcji Przewodniczą-

cego KRRiT, zaprojektowane w ustawie, nie jest limitowane żadnymi warunkami lub przesłankami, może nastąpić w każdym czasie i bez podania przyczyny. Tak ukształtowany nowelą ustrój Krajowej Rady wyraźnie zmienia jej usytuowanie konstytucyjne: z niezależnego „organu kontroli państwowej i ochrony prawa” – wbudowanego jako gwarancja instytucjonalna porządku konstytucyjnego w rozdziale IX Konstytucji – w organ wykonawczy Prezydenta. Stoi to także w sprzeczności do art. 10 Konstytucji. Nie bez znaczenia jest przyjęty w art. 12 Ustawy o radiofonii i telewizji, wyłączny instrument wpływu Sejmu, Senatu i Prezydenta na losy kadencji członków Krajowej Rady. Instrumentem tym jest prawo przyjęcia albo odrzucenia sprawozdania Krajowej Rady. Odrzucenie sprawozdania powoduje wygaśnięcie kadencji skutkującej koniecznością dokonania wyboru nowych członków. Instrument ten stanowi pełną i prawidłową realizację art. 214 ust. 1, jako zasady i gwarancji niezależności Krajowej Rady od pozostałych organów władzy.

V.

Wobec przedstawionych powyżej zagadnień ustrojowych i kompetencyjnych, nie sposób pominąć, że wprowadzenie nowelizacji winno odbyć się w warunkach rozważnej dyskusji parlamentarnej, przy konsultacjach społecznych, rozważeniu opinii ekspertów oraz zapewnieniu realizacji właściwego trybu prac ustawodawczych. Należy stwierdzić, że sposób uchwalania tej nowelizacji poważnie naruszył zasady konstytucyjnego trybu ustawodawczego, a także dotychczasowy ustrój w dziedzinie radiofonii i telewizji. Należy wskazać, że dla wniesionego projektu nowelizacji przyjęto nadzwyczajną szybką ścieżkę ustawodawczą. W załączeniu przedstawiamy kalendarium prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy. Wynika z niego, że prace te były prowadzone w tempie szybszym, niż wynikałoby z trybu pilnego, ustalonego w art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji i Regulaminów Sejmu i Senatu. Przy czym istotne jest, że do uznania trybu pilnego dla projektu ustawy, stosowanie do art. 123 ust. 1 Konstytucji, upoważniona jest wyłącznie Rada Ministrów. Skoro projekt nowelizacji nie był projektem rządowym, a poselskim, niedopuszczalne było stosowanie skróconego trybu ustawodawczego. Tym bardziej że stosownie do art. 123 ust. 1 tryb pilny jest wyłączony, jeśli projekt ustawy przewiduje zmiany w zakresie „ustroju i właściwości władz publicznych”, co miało miejsce w tym przypadku. W tych warunkach nowelizacja winna odbyć się w zwykłym trybie ustawodawczym, ustalonym w art. 119 w zw. z art. 112 Konstytucji. Niedopuszczalne jest jednak ustalenie i prowadzenie prac ustawodawczych, tak aby prowadziło to do obejścia przepisów Konstytucji o trybie ustawodawczym z art. 123 ust. 1 i art. 119 w sposób powodujący nadmierne i niczym

nieuzasadnione skrócenie kalendarza prac ustawodawczych poniżej minimum wymaganego dla projektów objętych klauzulą pilności wnioskowanych przez Radę Ministrów. Nie sposób również uznać za właściwe przyjęcie nadzwyczaj szybkiego kalendarza prac ustawodawczych w okolicznościach nieprzedstawienia przez wnioskodawców skutków finansowych wykonania nowelizacji, stosowanie do art. 123 ust. 3 Konstytucji, a także skutków społecznych, gospodarczych i finansowych, stosownie do art. 34 ust. 2 pkt. 4 i 5 Regulaminu Sejmu. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy winni wskazywać źródła finansowania, gdyż projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa: wprowadzenie ustawowego trybu wygaśnięcia kadencji członków Krajowej Rady związane jest bowiem z koniecznością wypłaty dodatkowego wynagrodzenia, a ewentualne redukcje etatów w Biurze Krajowej Rady koniecznością wypłaty odpraw pieniężnych. Prowadzenie przyspieszonych prac ustawodawczych jest sprzeczne także z art. 2 i 7 Konstytucji. Nie sposób uznać, że w pracach nad uchwaleniem projektu noweli zrealizowana została zasada, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa (...)”.

Przyjęcie przyspieszonego kalendarza prac ustawodawczych zniweczyło ideę urzeczywistniania demokracji i doprowadziło do wypaczenia zwykłego trybu ustawodawczego, przyjętego w art. 119 Konstytucji; trybu opartego na zasadzie trzech czytań, mającego gwarantować czas na zapoznanie, zrozumienie i realny udział posłów i ekspertów w pracach nad tekstem projektowej ustawy. Ma to dodatkowe znaczenie wobec posłów, którzy zostali wybrani w wyborach na pierwszą kadencję, a tacy stanowią w obecnym Sejmie większość.

Nie można zapomnieć także, że Konstytucja w art. 123 ust. 1 ustanawia tryb pilny jako wyjątek od zasady zwykłego trybu ustawodawczego, wyrażonej w art. 119 Konstytucji. Jeżeli nie można interpretować i stosować postaw wprowadzenia trybu pilnego rozszerzająco, to tym bardziej niedopuszczalne jest interpretowanie i stosowanie trybu zwykłego w sposób pozostający w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2) i powodujący obejście przepisów o trybie pilnym (art. 123 ust. 1).

W tym miejscu właściwe jest przywołanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 stycznia 1996 r. (K 18/95) wyrażającego fundamentalną zasadę: „Wszelkie naruszenie kompetencji lub uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo jako niezgodność treści stanowionych przepisów z normami konstytucyjnymi”.

Nie można także pominąć wyroków Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie podkreślających istnienie konstytucyjnych warunków procesu

ustawodawczego. Zasada legalizmu, zawarta w art. 7 Konstytucji, nakazuje organom władzy publicznej, w tym przypadkiem Sejmowi (i jego organom wewnętrznym) działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7, kompetencji organów nie można domniemywać ani dokonywać wykładni rozszerzającej (wyroki z dnia 19 czerwca 2002 r. K 11/02, a także z 24 czerwca 2005 r., K 14/02). Oznacza to, iż wykonywanie przez Sejm lub jego wewnętrzne organy: Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, Komisje Sejmowe i ich przewodniczących, uchwalonego na podstawie art. 112 Konstytucji Regulaminu Sejmu nie może pozostawać w sprzeczności z art. 119, ale także z art. 123 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji.

Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne lub wypaczał sens tych norm, w których ustalono warunki konstytucyjne dla trybu ustawodawczego. Każdy organ, w tym Sejm, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (wyrok z dnia 23 lutego 1999, K 25/98).

W tych warunkach z uwagi na dobro Konstytucji oraz ustalonych zasad demokratycznego państwa prawa, a także instytucjonalnych gwarancji Rzeczypospolitej Polskiej konieczne, zdaniem Krajowej Rady, staje się odwołanie do Rzecznika Praw Obywatelskich, aby wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego celem złożenia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności w całości przyjętej przez Sejm „ustawy medialnej”.

VI.

Dokonana nowelizacja następuje w sytuacji, w której przed wewnętrznymi regulatorami rynków medialnych stawiane są nowe, wyższe oczekiwania, zgodne z dynamicznie zmieniającą się w tej dziedzinie rzeczywistością i procesami integracyjnymi w Europie, zjawiskami gospodarki globalnej, a także procesami konwergencji na rynku mediów elektronicznych i cyfryzacji radiofonii i telewizji. Procesy te nie pozostają bez wpływu na wolność słowa i prawo do informacji, którą ma strukturalnie gwarantować różnorodność programowa i pluralizm podmiotowy mediów. W tym względzie szczególnego znaczenia nabiera rola, jaką przewidziało dalekowzrocznie i kategorycznie Zgromadzenie Narodowe dla Krajowej Rady wprost w Konstytucji. Nie można także pominąć doniosłości ustawy zasadniczej w sferze radiofonii i telewizji, wynikającej z akceptacji społecznej wyrażonej w referendum konstytucyjnym.

Ustawa zasadnicza nie może uderzać w istotę konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada, a także naruszać konstytucyjnej równowagi pomiędzy organami państwa, i to w warunkach pogwałcenia konstytucyjnych zasad trybu ustawodawczego.

Pragnę zapewnić Pana Profesora, że nasza prośba wynika z troski o przyszłość krajowego regulatora w dziedzinie mediów, działającego w imieniu i w interesie obywateli, do których adresowane są programy radiowe i telewizyjne, czyli w imieniu wszystkich obywateli naszego kraju. Nadto troska ta wynika z idei dążenia do nienaruszalności porządku konstytucyjnego przez ustawy uchwalane przez bieżącego dysponenta politycznego. Krajowa Rada opracowała *Strategię* przyjętą przez rząd, w której przedstawiła analizę rynku mediów elektronicznych i kierunki niezbędnej gruntowej nowelizacji prawa medialnego. Nie założono w niej, że nowelizacja odbędzie się z pominięciem dyskusji i konsultacji niezbędnych dla reformy w zakresie ustroju i właściwości regulatora dziedziny radiofonii i telewizji.

W związku z powyższym zwracam się do Pana z prośbą o podjęcie wskazanych w niniejszym piśmie stosownych działań, zmierzających do ochrony porządku konstytucyjnego, a przez to praw obywatelskich w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Z wyrazami szacunku
Danuta Waniek

6. Wystąpienie poseł Danuty Waniek (Sojusz Lewicy Demokratycznej) 3 kwietnia 1998 roku podczas pierwszego czytania poselskich projektów uchwał:

- o przestępczym charakterze systemu komunistycznego
- w sprawie potępienia systemu totalitarnego

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Oto po raz kolejny do prac Sejmu Rzeczypospolitej, a przez to do życia publicznego wraca kwestia powojennej przeszłości Polski. Grupa posłów AWS, reprezentująca polityków skrajnej prawicy, przedstawiła nam projekt uchwały o przestępczym charakterze systemu komunistycznego. Na dwóch kartkach papieru otrzymaliśmy skwitowanie 45 lat, skwitowanie jednostronne i ahistoryczne.

Odrzucamy taką ocenę przeszłości, ponieważ jest ona krzywdząca i obraźliwa dla co najmniej dwóch generacji Polek i Polaków, którym przyszło zmagać się w kraju i na arenie międzynarodowej z wielkimi dylematami, jakie zrodził porządek pojałtański. Uchwała jest skrajnym przejawem tendencji występującej w środowiskach solidarnościowych, która polega na usiłowaniu narzucenia swojego sposobu myślenia reszcie społeczeństwa. Projekt uchwały AWS nie odkłamuje polskiej historii, lecz ją zakłamuje. SLD ręki do tego przykładac nie będzie!

Posłowie Unii Wolności przedstawili inny projekt uchwały. Dali mu tytuł „W sprawie potępienia systemu totalitarnego”. Ten projekt również nie uwzględnia, naszym zdaniem, złożoności minionego ustroju.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie! Środowiska polityczne związane z Sojuszem Lewicy Demokratycznej zarówno w niedawnej przeszłości, jak i dzisiaj nie unikają uczestnictwa w dyskusjach na ten temat. Podejmujemy je, choć są one dla nas szczególnie trudne, nie tylko z uwagi na bezpośrednie obciążanie nas rachunkami za decyzje przywódców trzech wielkich mocarstw, którzy jeszcze w czasie trwania II wojny światowej umówili się co do nowego politycznego podziału świata, a tym samym co do włączenia Polski w strefę wpływów radzieckich.

Moje pokolenie nie ustanawiało porządku pojałtańskiego. Nie uczestniczyło w polityce pierwszych powojennych dziesięcioleci, nie było uwikłane w stalinizm. Jesteśmy jednak zawsze gotowi do każdej uczciwej i sprawiedliwej dyskusji na temat Polski Ludowej, na temat źródeł jej po-

wstania, procesu ewolucji i przyczyn upadku. W naszych wypowiedziach programowych odrzucamy stalinowską wersję socjalizmu, która przyniosła tyle niegodziwości i bezprawia. Zdecydowanie potępiamy występujące w przeszłości łamanie praw człowieka, w tym zbrodni z okresu terroru stalinowskiego. Powtarzaliśmy to niejednokrotnie, również na tej sali. Uważamy, że sprawcy tych zbrodni powinni ponieść w wyniku procesu sądowego sprawiedliwą karę. Uchwaliliśmy ustawy, które to umożliwiają, nie zamierzamy więc dzisiaj niczego ponownie ani potępiać, ani uchwalać. Wszystko, co trzeba w tej kwestii powiedzieć, już powiedzieliśmy i zrobiliśmy, łącznie z decyzją o rozwiązaniu PZPR i utworzeniu przez skromną część jej członków nowej socjaldemokratycznej partii. A jeżeli dzisiejsza dyskusja ma mieć jakikolwiek sens, trzeba postawić na początku następujące pytania:

Czy w 1945 r. możliwe było jakieś inne polityczne rozwiązanie sprawy państwa polskiego?

Czy byliśmy w stanie odrodzić się po katastrofie wojennej w granicach z 1939 r. jako państwo całkowicie suwerenne, które samodzielnie decyduje o swych losach?

Jaką szansę na pozytywne rozstrzygnięcie tych dylematów dostał polski naród od Roosevelta, Churchilla i Stalina?

Czy w 1945 r. była w Polsce i na świecie taka siła polityczna, która by chciała i mogła szybko zmienić postanowienia układu z Jałty?

Uważamy, że wyboru nie było. Jeżeli na te pytania autorzy obu przedłożonych projektów nie udzielą pełnej i uczciwej odpowiedzi, to wszelka dyskusja nad Polską Ludową z nimi nie jest możliwa. Tekst projektu uchwały AWS pozwala nawet domniemywać, że jej autorzy stoją na stanowisku, iż w 1945 r. lepsza byłaby Polska żadna niż Polska Ludowa – jedyna, jaka była wtedy realna i możliwa. W myśl tego politycznego przesłania należało postawić na III wojnę światową o Polskę ze Związkiem Radzieckim, co było nierealne, ponieważ ani w 1939 r., ani później Zachód nie miał ochoty umierać za Gdańsk. Ważne dla niego były własne, nie zaś polskie interesy. Dlatego dylemat państwo własne albo żadne, czyli w rzeczywistości kolejna radziecka republika, jest apologią samobójczej myśli politycznej. To tak, jakbyście w rozrachunkach z historią proponowali narodowi jako drogowskaz słowa znanej dawnej pieśni: „Powstań, Polsko, krusz kajdany, dziś twój triumf albo skon”.

A oto, co w 1925 r. pisał jeden z najwybitniejszych polskich myślicieli, odnosząc się do możliwości zarysowanej w tym poetyckim zawołaniu: „Co do mnie, to te słowa obrażają moje najgłębsze uczucia, mój zmysł moralny. Sama myśl o tym, że Polska może skończyć, jest zbrodnią. Bytu Polski ryzykować, jej przyszłości przegrywać nie wolno ani jednostce, ani organizacji

jakiegokolwiek, ani nawet całemu pokoleniu, bo Polska nie jest własnością tego czy innego Polaka, tego czy innego obozu, ani nawet jednego pokolenia. Należy ona do całego łańcucha pokoleń wszystkich tych, które były i które będą. Człowiek, który ryzykuje byt narodu, jest jak gracz, który siada do zielonego stołu z cudzymi pieniędzmi”.

Słowa te napisał nie lewicowy polityk, lecz Roman Dmowski w dziele *Polityka polska i odbudowanie państwa*. Dla nas ten pogląd ma wymiar uniwersalny i ponadczasowy. Pytam więc, dlaczego dziś nie podziela go polska prawica?

Podkreślamy również zawsze, że nie można mierzyć jedną miarą całego okresu Polski Ludowej. W 1956 r. większość ówczesnego kierownictwa PZPR miała odwagę i polityczną mądrość, aby przeciwstawić się radzieckiemu dyktatowi, tak że Polska weszła na drogę politycznej i gospodarczej liberalizacji, a zarazem uniknęła tragicznego losu Węgier. Wielu polskich wybitnych patriotów i myślicieli uważa rok 1956 za początek procesu stopniowej likwidacji totalitarnych cech systemu. Podobny pogląd wyraził ostatnio na łamach „Polityki” teoretyk konserwatywny Lech Mażewski. Cytuję: „Dzieje PRL po 1956 r. są nieustannym procesem wybijania się na suwerenność. Końcowym efektem tego procesu jest powstanie III Rzeczypospolitej, jako suwerennego państwa polskiego”.

Doświadczenia, w tym również te najbardziej dramatyczne, wskazują, że przez kilkadziesiąt lat koncepcje lepszego, sprawiedliwego społeczeństwa ścierały się z autorytarnym systemem politycznym i upartyjnionym państwem, a dogmatyzm przeplatał się z pragmatyzmem i dążeniem do postępu. Na miarę uwarunkowań tamtego okresu poszerzano jednak systematycznie zakres swobód obywatelskich, utrzymano zręby pluralizmu w organizowaniu się społeczeństwa i różnicowanie własności w gospodarce. Istniały takie dziedziny aktywności społecznej, jak nauka, wielka polska kultura narodowa, które były ważnym elementem tamtej rzeczywistości, nie zawsze i nie tylko skierowanym przeciw, oraz świadomym elementem, i to po obu stronach, pielęgnowania polskiej tożsamości narodowej. Nie wolno więc dziś skwitować tamtego złożonego doświadczenia historycznego pełnym nienawiści mianem „zbrodniczego” czy przestępczego, zwłaszcza że w najbardziej dramatycznych latach powojennych popełniano okrutne błędy i podejmowano mordercze działania po różnych stronach barykady politycznej.

Fakty świadczące o tym, że Polak strzelał do Polaka, przypominaliśmy w podobnej dyskusji, w czasie I kadencji Sejmu.

Dziś chodzi nam nie tylko o oddanie sprawiedliwości epoce minionej i zamkniętej, ale także o dobrze pojęty interes nowego ustroju demokratycznego. Jesteśmy przekonani, że inna będzie w odbiorze społecznym

legitymizacja nowego porządku, jeżeli przeszłości zostanie oddana sprawiedliwość. A z propozycji uchwały AWS przebija natomiast chęć zemsty na dzisiejszych przeciwnikach politycznych, a nie potrzeba sprawiedliwości, chęć wykrzyczenia osobistych urazów, folgowania nienawistnym emocjom, a nie rozważnego przedstawienia prawdy. Rozwijanie nowego ustroju na gruncie sfalszowanej i narzuconej przez prawicę oceny przeszłości zrodzi nowe poczucie krzywdy, nie tylko wśród starszego pokolenia Polek i Polaków.

Marcin Król na łamach czasopisma „Res Publica” przyznał w 1993 r., w podobnej dyskusji, że w historii PRL trzy zjawiska zasługują na wyróżnienie: po pierwsze, granice po 1945 r. najlepsze z możliwych, po drugie obalenie barier społecznych i klasowych, a także bezpowrotne zniszczenie tych barier w kulturze i obyczajowości, po trzecie uzyskanie społeczeństwa niemal jednolitego pod względem narodowym. Polska na tych latach – pisał Marcin Król – wyszła nadspodziewanie dobrze i wiele opłaciłoby się zapłacić za uzyskanie takiego terytorium, takiego społeczeństwa bez różnic stanowych i takiego kraju, niemalże bez mniejszości narodowych.

Marcin Król pisał to, jak sądzę, bez przyjemności. Ja natomiast mówię to samo z satysfakcją.

Dlatego też zawsze z szacunkiem i uznaniem odnosimy się do wszystkich, którzy po okropnościach wojny odbudowali nasz kraj ze zniszczeń, praktycznie bez źródeł kapitału, zagospodarowywali ziemie zachodnie, a potem zadbali o pewność zachodnich granic naszego państwa, przeprowadzili reformę rolną i tworzyli miliony miejsc pracy dla mieszkańców przeludnionych wsi, likwidowali analfabetyzm i dokonali prawdziwej rewolucji oświatowej, znosząc w ten sposób upośledzenie wielkich grup społecznych, doprowadzili do repatriacji setek tysięcy Polaków, przetrzymywanych w Związku Radzieckim od czasów wojny, zbudowali ponad 7 milionów mieszkań. Przypuszczam, że argumenty te dla niektórych prawicowych uszu brzmią, niestety, być może banalnie, ale my pamiętamy, że uczciwa praca dla Polski, kiedy nazywała się ona Polską Ludową, stanowiła dla wielu sens życia po ponurych przeżyciach II wojny światowej. Stąd też bronimy życiorysów milionów ludzi, ich patriotyzmu i godności, prawa do zachowania dobrego imienia w przyszłości. Jedni z nich szli do Polski z Zachodu, drudzy ze Wschodu, płacąc na tych polskich drogach daninę krwi, ale mimo wielu rachunków krzywd oni mieli tylko jedno państwo, jedną Polskę i ona była ich ojczyzną. Budowali Polskę za cenę osobistych wyrzeczeń, mówili często, że robią to dla przyszłych pokoleń. Nie mamy ochoty zabierać im satysfakcji z własnego życia, zwłaszcza że nie wiemy, jak by się zachowało w tamtych trudnych czasach wielu dzisiejszych krytyków Polski Ludowej. Wiemy również, że miniony ustrój kształtowało pokolenie, które pamiętało II Rzeczpo-

spolita, ówczesne problemy związane z bezrobociem, nędzą wsi, z obcym kapitałem, a w końcu również i Berezę Kartuską. Wystarczy poczytać pamiętniki chłopów czy robotników. Wystarczy też zajrzeć do Rocznika statystycznego z 1939 r., dostępny w Bibliotece Sejmowej.

Choć wyobrażenia inteligencji i robotników o demokratycznym socjalizmie przegrywały w konfrontacji z realiami ustroju, ci sami ludzie często uznawali, że w wymiarze społecznym i cywilizacyjnym Polska Ludowa przyniosła postęp, wzięła też na siebie wielkie zadania. W okresie 1945–1989 urodziło się 28 mln obywateli. [Poruszenie na sali] Każdemu z nich należało zapewnić opiekę lekarską, szkołę, a potem miejsca pracy. To było wielkie wyzwanie i byłoby takim w każdym ustroju.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Podobnie jak posłowie Unii Wolności, odnosimy się z powagą do dramatycznych wydarzeń lat 1956, 1968, 1970, 1976 i 1981. Były one dowodem na to, że Polska Ludowa jako forma organizacji życia zbiorowego traciła zdolność do rozwiązywania problemów, przed którymi stawała w polityce i w gospodarce. Nie można było wówczas, nawet za cenę wielu ofiar, zmienić w sposób pożądaný zasadniczych mechanizmów ustrojowych, na straży których stała Breżniewowska doktryna ograniczonej suwerenności państw socjalistycznych. Z tymi realiami liczyło się również w 1981 r. kierownictwo „Solidarności”, godząc się na wpisanie do porozumień gdańskich kierowniczej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Warto ten cytat przypomnieć: „Tworząc nowe niezależne związki zawodowe, MKS stwierdza, że będą one przestrzegać zasad określonych w konstytucji PRL. Będą bronić społecznych i materialnych interesów pracowników i nie zamierzają pełnić roli partii politycznej. Stoją na gruncie zasady społecznej własności środków produkcji, stanowiącej podstawę istniejącego w Polsce ustroju socjalistycznego. Uznając, że PZPR sprawuje kierowniczą rolę w państwie, ani nie podważając ustalonego systemu sojuszków międzynarodowych, dążą one do zapewnienia ludziom pracy odpowiednich środków kontroli, wyrażania opinii i wyrażania swych interesów.”

Panie i Panowie! Takie były wówczas realia. Trudno więc nie przyznać w tym kontekście racji opiniom wielu autorytetów, także międzynarodowych, uważających, że czynnikiem decydującym dla odzyskania przez Polskę niezawisłości była zmiana polityki i sytuacji wokół Polski, w tym głośności zainicjowanej przez Michaiła Gorbaczowa. Przywołując tamte uwarunkowania, pamiętamy o wielu ofiarach i cierpieniach ludzi. W naszych dokumentach programowych, a mam tu w szczególności na uwadze program SdRP, wyraźnie stwierdzamy, że historia przyznała rację tym, którzy otwarcie, kierując się czystymi intencjami, walczyli o w pełni suwerenną i demokratyczną Polskę. Doświadczenia lat powojennych wskazały

nam wyraźnie, ile kosztuje lekceważenie demokracji, praw gospodarczych i aspiracji społecznych. Wyciągamy z nich wnioski dla dzisiejszej praktyki życia politycznego, stojąc na gruncie zasad demokratycznego państwa prawa. Wybór dokonany w 1989 r. jest dla nas wyborem ostatecznym i nieodwracalnym.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Powstaje jednak pytanie, dlaczego dziś, 9 lat po „okrągłym stole”, w sytuacji gdy w Polsce wielokrotnie odbywały się już wolne wybory parlamentarne, prezydenckie, samorządowe, które po wielokroć ujawniły rozkład sympatii politycznych w społeczeństwie, między innymi także i to, że lewica, mam tu na myśli zarówno SLD, jak i Unię Pracy, cieszy się poparciem 35% wyborców, znów zostaje wywołany demon antypeerelowskiej krucjaty? Odpowiedź, że autorzy projektu o przestępczym charakterze systemu komunistycznego zaspokajają potrzebę autogloryfikacji, chcąc w ten sposób podnieść swoje zasługi w tzw. obaleniu totalitaryzmu i wywalczeniu niepodległości, a zasługa jest tym większa, im silniejszy i potworniejszy był pokonany przeciwnik, byłaby naszym zdaniem zbyt prosta. Zresztą ci, którzy ponieśli największe ofiary, a dziś są nadal obecni w życiu publicznym, na ogół tego nie potrzebują i nie robią.

W moich czasach studenckich znane były na Uniwersytecie Warszawskim dwa nazwiska opozycjonistów: Jacka Kuronia i Karola Modzelewskiego. [Oklaski] Potem dołączył do nich trzeci – Adam Michnik. To są ludzie, którzy za odwagę myślenia innego, niż nakazywała oficjalna doktryna, zapłacili karą więzienia. Jeżeli dziś zadają sobie pytanie, dlaczego musieli oni zmarnować kilka lat życia w więzieniu za poglądy polityczne, to budzi się we mnie głęboki sprzeciw, a chwilami zwyczajny ludzki wstyd!

Jeżeli natomiast z tej trybuny wystawiają nam rachunek niejednokrotnie ci, którzy na przykład mocno starali się o zwiększenie stopnia upartyjnienia wśród studentów, bądź też przedstawiciele ugrupowań i organizacji satelickich, którzy od poprzedniego systemu wzięli wszystko, co się dało, a o których władze PZPR zabiegały bardziej niż o własne szeregi – to taką sytuację uważam za historyczną nieprzyzwoitość.

Wracając jednak do przyczyn poddania przez AWS historii tak ciężkiej próbie, to uważamy, iż uzasadnia ona dzisiejsze zamiary AWS trwałego uzyskania dominującej roli na scenie politycznej. Język krucjaty potrzebny jest dziś jako uprawomocnienie do pokonania kolejnego smoka, tak zwanych postkomunistów. To przecież SLD i SdRP w licznych wypowiedziach polityków AWS są bezwzględnyymi nosicielami zła absolutnego. [Oklaski] Celem inicjatorów tego projektu uchwały jest delegalizacja tych ugrupowań, o czym niektórzy mówią otwarcie [oklaski], zastraszenie sympatyków lewicy, przejęcie władzy na 20 lat i zrobienie z Polski państwa ideologicznego. I dlatego politykom AWS nie jest potrzebny kompromis z nikim ani

jakaś tam kohabitacja. Dyskryminacja na podstawie takiej uchwały byłych członków PZPR i ich rodzin, a być może w następnej kolejności członków stronnictw sojuszniczych wobec PZPR, byłaby tylko kwestią czasu i zapłać. Roboty byłoby wtedy dużo, bo należałoby ukarać za działalność w organizacjach przestępczych kilka, jeśli nie kilkanaście milionów ludzi, oczywiście w imię życia znów w jednej prawdzie.

Uchwała ta jest wygodna dla obecnie rządzących i z innych względów. Stopniowo dociera do nich prawda, że rządzenie to nie tylko stanie w kolejce do kasy i po zaszczyty, lecz także ciężkie zmaganie się z rzeczywistością. Efektów tego zmagania się na razie nie widać, widać za to nieudolność i bałagan. Po 4 miesiącach koalicyjnych rządów rzeczywistość skrzeczy. Ceny ruszyły w górę, niepokojąco wzrosła inflacja, co oznacza, że ludzie już realnie zarabiają mniej, projekty reformy administracyjnej wywołują niepokoje na skalę dawno nie spotykaną, popularność koalicji w narodzie maleje, a w samej koalicji iskrzy. Chętnie więc przykrywa się te sytuacje okrzykiem: Łap czerwonego! On jest winien zawsze.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! W imieniu Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej oświadczam, że nie chcemy wszczynania od nowa polsko-polskiej zimnej wojny. Uważamy, że uchwała ma charakter nie tylko propagandowy; idzie w niej o postawienie pod prężeniem i wyzucie z części praw kilku milionów ludzi, którzy aktywnie uczestniczyli w życiu publicznym w czasie PRL i w tym widzieli swoją powinność patriotyczną. Chcecie więc dziś sądzić miliony. A zadaniem Sejmu jest uchwalanie ustaw, a nie uchwalanie i sądzenie historii. Dla nas historia ma wartość o tyle, o ile jest źródłem doświadczenia na dziś i na przyszłość. AWS zaś historia nie służy do nauki: szuka w niej alibi dla własnej niemocy i kija na opozycję. Nie będziemy więc brali udziału w akcjach politycznych, których zadaniem jest otwarcie drogi do antydemokratycznej przebudowy państwa i do przejęcia władzy przez jedną formację.

AWS proponujemy konfrontację i dialog na płaszczyźnie nie historii, bo tej nie zmienimy, lecz konfrontację na programy modernizacji Polski.

Po różnych doświadczeniach dziś już nikt nie wątpi, że historię należy ocenić tak, aby nie wstydzic się później przed dziećmi i wnukami. A oni mogą kiedyś po prostu zapytać, dlaczego polski Sejm przyjął taką uchwałę dekretną zbiorową pamięć narodu, kiedy w tym samym czasie 45% pytanych odpowiadało, że żyje im się lepiej po 1989 r., 40%, że w Polsce Ludowej, a 15% nie miało zdania. Takie oceny wymagają mniej pychy, a więcej ostrożności.

SLD ma za sobą czteroletni okres współrządzenia krajem. W ostatnich wyborach nasze ugrupowanie otrzymało poparcie o 7% większe niż w 1993 r. Rozumiemy to jako akceptację naszej polityki otwarcia, polega-

jącej w minionym czteroleciu m.in. na częściowym dzieleniu się władzą z opozycją parlamentarną. Uważamy, że było to dobre doświadczenie demokratyczne. SLD potwierdzał w swej praktyce metodę polityczną, którą symbolizował „okrągły stół”; ewolucyjne, pokojowe i demokratyczne kształtowanie ustroju państwa przez dialog, negocjacje i kompromis.

Uważamy, że w minionych latach metoda ta sprawdziła się zarówno w polityce, jak i w gospodarce. W ciągu krótkiego czasu Polska dokonała skoku gospodarczego, stała się demokratycznym państwem prawa. Uchwaliliśmy nową konstytucję, a w niej trójpodział władz, katalog praw i swobód obywatelskich, cywilną i demokratyczną kontrolę nad armią, ugruntowanie pozycji ustrojowej ciał samorządowych. Nie bez lewicowej satysfakcji przypominamy, że w minionych latach spadła liczba bezrobotnych i liczba strajków, a wzrosły płace realne. Wszystkie te czynniki sprawiły, że Rzeczpospolita uchodzi dziś za lidera przemian i stoi u progu struktur europejskich.

Od tradycji polityki porozumienia ponad podziałami odstępować nie będziemy. Nasz przeciwnik polityczny, AWS, oferuje społeczeństwu inny model polityki i inne obyczaje: ciągłą rewolucję, odwet historyczny, czystki, lustrację, na każdym kroku podkreślaną wrogość do głowy państwa, wyraźną skłonność do dyskryminowania innych systemów moralnych niż obowiązujący w ramach AWS, autorytarny styl w polityce, wspomagany, jak trzeba, dowodami dostarczonymi co rusz przez różnych cudzoziemskich proroków, którym robi się w Polsce festiwal i przyzwala na niewybredne poławiania i wyzwiska pod naszym adresem, tak jakby własnej nienawiści już nie wystarczało. Taka jest oferta najsilniejszego dziś ugrupowania w Sejmie, Akcji Wyborczej Solidarność, oferta prowadząca w gruncie rzeczy do wygaszania energii społecznej na rzecz dalszej modernizacji kraju. Jest to zły znak dla polskich reform potrzebujących współpracy różnych sił politycznych. Jest to zły znak dla Polski.

Na marginesie rodzi się też refleksja, że ci, którzy najgłośniej potępiają PRL, mają silne skłonności do odtwarzania praktyk charakterystycznych dla tamtego okresu. Mam tu w szczególności na myśli zasadę, że kto ma władzę, ten pisze historię.

Panie Marszałku! Panie i Panowie! Poważna ocena znaczenia PRL i wynikających zeń doświadczeń zasługuje na gruntowną analizę, uwzględniającą różne perspektywy, także i te, które wyrażają punkt widzenia sił politycznych odległych od Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Rzetelna analiza historyczna powinna być przesłanką historycznego pojednania i ono powinno być celem sił politycznych w Polsce, tak chociażby, jak stało się to w Hiszpanii. Nie jesteśmy jednak pewni, czy jest to już w Polsce możliwe; świadczy o tym treść dyskutowanych dzisiaj projektów uchwał i towarzy-

sząca temu atmosfera, przy czym jej kryteria i wynik są z góry przesądzone.

Chcecie osądzać dziś ludzi dlatego, że mają inną niż wasza ocenę przeszłości. Chcecie osądzać nas, chcecie, jak zauważył wczoraj publicysta „Gazety Wyborczej”, podzielić Polskę na dwa światy: jeden ma podlegać demokratycznym regułom gry (i ten będzie służył wam), a drugim powinna rządzić zasada centralnego dekretnowania pamięci, lustracja, trybunały, dekomunizacja, wykluczanie z życia publicznego. Ten świat jest przeznaczony dla nas. Ale, panie i panowie, nie uda się wam przeprowadzić tego zamiaru bez gwałcenia demokracji, wolności myśli i słowa, a to jest bardzo niebezpieczna droga.

Ktoś kiedyś napisał, że: rodzaj sądu od rodzaju sędziów zależy. To nie wy, panie i panowie, jesteście i będziecie naszymi sędziami. Nas osądził już naród w kilkakrotnych wyborach, dając nam pełnomocnictwo do zasiadania na tej sali i do reprezentowania go. I uczyni to przy następnych. Tylko temu sądowi się poddamy.

SLD, poza wystąpieniem klubowym, nie będzie brał udziału w tej debacie. Nie mamy ochoty przeznaczать czasu sejmowego na kłótnie i bijatyki polityczne, które nie wniosą niczego dobrego do naszej przyszłości.

W sprawach historii zdajemy się na oceny historyków oraz sumienie wyborców. Od AWS i UW oczekujemy wyjęcia z szuflad obiecanych kilkuset projektów ustaw, nad nimi będziemy dyskutować.

Panie Marszałku! Panie i Panowie! Pozostawiamy was samych z waszą nienawiścią. To jest wasz świat, wasz odwet i wasze problemy. My jesteśmy już w zupełnie innym miejscu. [Oklaski] Wracam do tych dyskusji, które są dziś Polsce najpotrzebniejsze, a one toczą się właśnie na posiedzeniu mojego klubu. Szkoda, że nie toczą się na tej sali, ale to jest również wasza decyzja.

Dziękuję za uwagę.





Biblioteka Krakowskiej Akademii

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Czytelnia

KA 342.4

Jnn. 69543

Książka podejmuje nader istotne zagadnienie medialnego w Polsce. Autorka w sposób zarówno kwestie teoretyczne, odnosząc i konstytucyjnych podstaw demokracji (wraz z analizą) praktyki społeczno-politycznej [...] ambitną i ciekawą pracę pani prof. Książka, zwłaszcza przeznaczoną dla znających słuchaczy kierunku „dziennikarstwo i komunikacja społeczna”, a także praktyków dziennikarstwa.

Z recenzji prof. UW dr hab. Janusza W. Adamowskiego

Całe opracowanie sprawia wrażenie rzetelnego, poważnego i bardzo istotnego przyczynka do najnowszej medialnej historii Polski. [...] Autorka jest niewątpliwie jedna z najbardziej kompetentnych osób do poruszania zagadnień związanych z radiofonią i telewizją, gdyż przez wiele lat przewodniczyła Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, a także była bardzo aktywna na tym obszarze jako działaczka polityczna.

Z recenzji prof. zw. dr hab. Wiesława Godzica

Książka znajdzie wielu czytelników, a być może i wzbudzi wypowiedzi oraz stanowiska polemiczne, ale nie ulega wątpliwości, że pozycja ta jest bardzo potrzebna na polskim rynku medioznawczym.

Z recenzji prof. nadzw. dr hab. Teresy Sasińskiej-Klas

OFICyna
WYDAWNICZA



ISBN: 978-83-89823-43-4